

# **Indice delle liberalizzazioni 2007**





# **Indice delle liberalizzazioni 2007**

**20 giugno 2007**

**Istituto Bruno Leoni**



Istituto Bruno Leoni – Via Bossi 1 – 10144 Torino – Italy  
Tel.: (+39) 011.070.2087 – Fax: (+39) 011.437.1384 – [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it) – [info@brunoleoni.it](mailto:info@brunoleoni.it)

1	Introduzione <i>di Carlo Stagnaro</i> .....	p. 1
2	Tabelle riassuntive .....	p. 17
3	Mercato elettrico <i>di Massimo Beccarello e Alessandro Iaria</i> .....	p. 21
4	Mercato del gas <i>di Massimo Beccarello e Alessandro Iaria</i> .....	p. 35
5	Telecomunicazioni <i>di Rosamaria Bitetti e Massimiliano Trovato</i> .....	p. 49
6	Trasporto ferroviario <i>di Andrea Giuricin</i> .....	p. 63
7	Trasporto aereo <i>di Andrea Giuricin</i> .....	p. 75
8	Servizi postali <i>di Ugo Arrigo</i> .....	p. 89
9	Professioni intellettuali <i>di Silvio Boccalatte</i> .....	p. 113
10	Mercato del lavoro <i>di Giuliano Cazzola e Michele Tiraboschi</i> .....	p. 133

*Coordinatore:*

Carlo **Stagnaro**

*Autori:*

Ugo **Arrigo**, Massimo **Beccarello**, Rosamaria **Bitetti**, Silvio **Boccalatte**, Giuliano **Cazzola**,  
Andrea **Giuricin**, Alessandro **Iaria**, Michele **Tiraboschi**, Massimiliano **Trovato**.

*Hanno collaborato:*

Luigi **Ceffalo**, Sara **Sileoni**, Serena **Sileoni**



# Introduzione

## Italia 52 %

**di Carlo Stagnaro**

Il grado di libertà economica di cui gode un paese rappresenta l'ordine di grandezza della sua libertà *tout court*. Quanto più un'economia è libera, tanto migliori possono essere le sue prospettive future di crescita e occupazione di buona qualità e duratura.<sup>1</sup>

L'Istituto Bruno Leoni ha promosso la realizzazione di questa prima edizione dell'Indice delle liberalizzazioni al fine di misurare un aspetto particolare della libertà economica, e cioè il livello della libertà d'iniziativa in alcuni settori chiave dell'economia italiana. Obiettivo del lavoro è non solo sostenere ogni sforzo realmente orientato a migliorare la nostra situazione, ma anche dare un contributo conoscitivo su ciò che veramente va fatto e, in maniera indiretta, anche sui molti errori compiuti fino ad ora.

Negli ultimi tempi di "liberalizzazioni" si è parlato molto, ma non sempre in maniera consapevole. La situazione presente è caratterizzata da un consenso apparentemente generale in merito all'idea che si debbano aumentare gli spazi concorrenziali, ma ciò nonostante le riforme stentano ad essere realizzate. Dal punto di vista retorico, chi ritiene che la concorrenza e il mercato costituiscano un contesto più giusto e più efficiente per l'avventura economica pare aver già vinto la battaglia. Ben pochi, infatti, si oppongono apertamente a misure volte ad aprire i mercati e spesso lo fanno, non a caso, definendo "false liberalizzazioni" quei provvedimenti che potrebbero danneggiare i loro gruppi sociali di riferimento.

Bisogna però prendere atto che oggi esiste in Italia una grave confusione su cosa si debba veramente intendere per "concorrenza" e quindi su cosa si debba fare per liberare sul serio il mercato e offrire nuovi spazi a quanti hanno voglia di intraprendere. Questo Indice nasce da tale consapevolezza e risponde alla convinzione che il nostro paese abbia un enorme potenziale di crescita – economica, occupazionale, della qualità del lavoro e della vita – che potrà sfruttare se e solo se saprà seguire con determinazione e coraggio la via iniziata con le liberalizzazioni.

---

1: Su questo tema si veda Marc Miles (a cura di), *The Road to Prosperity* (Washington, DC: Heritage Books, 2004). Per una valutazione quantitativa della libertà economica, si veda Tim Kane, Kim R. Holmes e Mary Anastasia O'Grady (a cura di), *2007 Index of Economic Freedom* (Washington, DC: Heritage Books, 2007), in particolare Tim Kane, "Economic Freedom in Five Regions", pp.57-72.

### Cos'è una liberalizzazione

In estrema sintesi, liberalizzare significa rimuovere la tutela statale da un settore per accompagnarlo verso un sistema retto dalle regole del mercato. Il che significa che non c'è bisogno di liberalizzare laddove già esiste un ordine concorrenziale. Quanti vogliono operare nella prospettiva di un allargamento degli spazi di mercato devono quindi preoccuparsi di favorire la transizione verso una situazione in cui i diritti di proprietà siano garantiti, la libertà contrattuale sia rispettata, non esistano barriere legali all'entrata dei nuovi competitori.

Schematizzando, possono esistere due situazioni di partenza in un processo di liberalizzazione, che possiamo osservare nei settori che vengono esaminati nella ricerca. La prima è quella in cui il mercato è ostaggio di un monopolista, generalmente pubblico. In questo caso ci si aspetta che, grazie alla liberalizzazione, nuovi soggetti entrino sul mercato, ampliando l'offerta e riducendo la quota di mercato dell'*incumbent*. La seconda è quella in cui le barriere all'ingresso e la regolamentazione in vigore danno vita a una molteplicità di piccoli attori. In tal caso dalla liberalizzazione ci si può anche attendere un processo di concentrazione del mercato, o almeno una crescita dimensionale significativa di alcuni attori. Ma in entrambe le situazioni chi voglia liberalizzare deve prendere atto che l'economia soffre perché la sua evoluzione naturale, quale che ne sia la direzione, è impedita. Vi è poi il caso particolare della legislazione sul lavoro: l'eccessiva rigidità delle norme garantisce gli attuali occupati e i mediocri, ma disincentiva quanti vogliono impegnarsi di più e colpisce gli esclusi – cioè i disoccupati e quanti lavorano in nero.

In tutti i casi la questione cruciale è di ordine legale e non ha nulla a che fare con quell'idea astratta di mercato che gioca un ruolo tanto significativo nella modellistica di buona parte della teoria economica. Non si tratta allora di esaminare se le quote di mercato controllate da questo o quel soggetto siano eccessivamente grandi, ma piuttosto di eliminare ogni ostacolo legislativo e regolamentare alla libera iniziativa. Il che può produrre ora una minore concentrazione, ora un processo di consolidamento, fusione o comunque una riduzione del numero degli attori in campo.

Per chiarire con due esempi:

- prima che avesse inizio il processo di liberalizzazione di settori quali il gas, l'elettricità e la telefonia, tutti i clienti erano vincolati a fornirsi presso la medesima compagnia a condizioni definite unilateralmente (oppure, e non è diverso, stabilite a livello politico). Ciò può rallentare o frenare ogni forma d'innovazione – tecnica, finanziaria, gestionale, eccetera;
- ancora oggi le professioni intellettuali sono regolate in maniera molto stretta dai rispettivi ordini (albi, collegi, o altre organizzazioni analoghe). Si tratta di enti di natura pubblicistica, ai quali il professionista deve aderire se vuole esercitare e che generalmente ne influenzano l'attività con codici di regolamentazione, limitazioni tariffarie e organizzative, vincoli alla pubblicità, barriere all'ingresso, eccetera. In questa maniera ai professionisti è impedito non solo di farsi concorrenza sul prezzo (almeno in senso ampio), ma anche di gestire in maniera imprenditoriale i loro studi.<sup>2</sup>

Una volta constatata l'esigenza di liberalizzare certi settori – a causa dell'emergere all'interno dell'opinione pubblica di pressioni in tal senso, della presa d'atto che una diversa organizzazione del mercato è fallimentare, o, come è accaduto nella maggior parte dei casi in Italia, sulla scorta delle direttive comunitarie – occorre però chiarire il contenuto della liberalizzazione. Nella letteratura economica si sono affermate principalmente due correnti. La scuola di Harvard, sulla base del cosiddetto paradigma Struttura-Comportamento-Risultati, ritiene che l'esercizio di potere di mercato da parte di un solo soggetto (monopolio) o di un numero ristretto di soggetti (oligopolio) ge-

2: È significativo che i difensori dell'ordine corporativo rifiutino ogni analogia tra i servizi professionali e servizi di altro tipo normalmente forniti dal mercato. Per esempio, per il presidente delle Camere penali Ettore Randazzo, la liberalizzazione “produrrà una minorata difesa del cittadino che avrà di fronte a un avvocato più squalificato. Si andrà all'arrembaggio scatenato e alla caccia al cliente” (Liana Milella, “Ci stanno togliendo la dignità. Nei tribunali sarà paralisi”, *La Repubblica*, 6 luglio 2006).



neri un'allocazione subottimale delle risorse, e quindi richiede l'intervento dello Stato a sostegno della concorrenza.<sup>3</sup> Prevalgono, in quest'ottica, valutazioni sull'efficienza dei diversi settori e criteri meramente numerici: un mercato con più competitori è considerato più competitivo di uno dove gli operatori sono meno numerosi. Viceversa, scuole più liberali come quella di Chicago o, in forma ancor più radicale, quella austriaca enfatizzano come il mercato sia un contesto *dinamico*, che non può neppure essere "misurato" dal momento che l'economia reale non si trova mai in uno stato di equilibrio.<sup>4</sup> Gli extraprofiti, anche quando presenti, non implicano dunque necessariamente una condizione di inefficiente allocazione delle risorse, ma possono dipendere semplicemente da buone idee imprenditoriali. Al contrario, i rischi maggiori derivano dall'intervento pubblico, anche quando vuole essere pro-concorrenziale – per esempio attraverso una regolamentazione troppo instabile o intrusiva. L'attenzione si deve quindi concentrare sulla rimozione delle barriere all'ingresso, soprattutto – se non esclusivamente – quando sono di natura legale.<sup>5</sup>

Nella compilazione di questo Indice delle liberalizzazioni si è deciso di seguire quest'ultimo approccio. È infatti nostra convinzione che, oggi, il problema in Italia stia principalmente nella presenza di barriere legali – di diritto o di fatto – all'ingresso. "Di diritto o di fatto" perché in alcuni casi, come quello del servizio postale, un servizio è formalmente liberalizzato, ma a causa di incrostazioni derivanti dall'assetto precedente o di altre forme di discriminazione normativa, regolatoria o fiscale a favore dell'*incumbent* è sbarrata la strada a quanti vorrebbero competere con l'azienda di Stato.<sup>6</sup> In altre parole, l'efficacia dei provvedimenti di liberalizzazione può essere ridotta o addirittura cancellata dal permanere di condizioni discriminatorie, qualunque forma esse assumano, contro i *newcomers*: può trattarsi di agevolazioni tributarie così come di particolari privilegi dovuti alla definizione di "servizio pubblico", oppure di barriere di fatto agli investimenti infrastrutturali (accade per esempio nei settori elettrico e del gas, dove i nuovi entranti hanno difficoltà a ottenere o veder rispettate le autorizzazioni a realizzare impianti), o ancora di vincoli lavoristici o sindacali (come nel trasporto pubblico locale, le cui rigidità impediscono guadagni di efficienza), ma al fondo si traducono in altrettanti impedimenti alla *reale* concorrenza.

L'esigenza di ampliare gli spazi per l'iniziativa privata sarà però soddisfatta solo se vi sarà un cambiamento culturale e se muterà la maniera in cui troppi soggetti (politici, economisti, giuristi) ancora oggi guardano ai problemi della concorrenza e del mercato. Come anche il varo di alcune norme presentate sotto l'ombrello delle liberalizzazioni ha testimoniato, vi è oggi un favore generale per regole di natura "consumerista" (a protezione dei consumatori) che vanno in direzione esattamente opposta. Non soltanto esse contribuiscono ad infittire la già intricata selva di leggi e regolamenti, ma puntano a – o comunque hanno l'effetto di – limitare la libertà d'iniziativa delle imprese e l'autonomia negoziale dei soggetti. D'altro canto se si ritiene che le liberalizzazioni debbano essere fatte per *favorire i consumatori* (a danno dei produttori) e non già per ampliare gli

3: Sul tema si vedano questi lavori classici: Edward S. Mason, "The current state of the monopoly problem in the United States", *Harvard Law Review*, n.62, giugno 1949, pp.1265-1285; Joe S. Bain, *Barriers to New Competition* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1956).

4: Per quanto riguarda la scuola di Chicago sono da ricordare, tra gli altri, questi due volumi: Richard A. Posner, *Antitrust Law: An Economic Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 1976); Robert H. Bork, *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself* (New York: Basic Books, 1978). Il testo che all'interno della tradizione austriaca ha invece aperto una prospettiva completamente originale in materia di concorrenza e monopolio è: Murray N. Rothbard, *Man, Economy, and State* (Auburn AL: The Ludwig von Mises Institute, 1993), in particolare pp.550-650.

5: Sul tema si vedano, tra gli altri, Alberto Mingardi (a cura di), *Antitrust. Mito e realtà dei monopoli* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2004); Alberto Mingardi e Paolo Zanetto (a cura di), *Colpirne uno per educarne cento. Il caso Microsoft e il futuro della concorrenza in Italia* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2005).

6: "Il caso più evidente è quello delle norme che in molti settori riconoscono tuttora diritti esclusivi a determinate imprese... In altri settori, i diritti esclusivi sono abilmente nascosti o intrecciati con diritti speciali... Nella stessa luce, andrebbero viste le norme che consentono l'individuazione, talvolta nominativa (e cioè direttamente per legge), di un solo operatore quale soggetto incaricato del servizio universale o degli obblighi di servizio pubblico", Giulio Napolitano, "Regole per liberalizzare i servizi pubblici", in Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia* (Bologna: Il Mulino, 2007), pp.29-30.

spazi d'azione di tutti, non bisogna poi stupirsi se talora viene spacciata quale misura liberalizzatrice l'introduzione di nuovi vincoli.

Del resto, anche chi non si riconosce nelle impostazioni più liberiste ammette egualmente che, in un contesto come il nostro, la minaccia al successo delle liberalizzazioni viene soprattutto da un ritorno dell'interventismo. Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri insistono sulla difficoltà, per l'attività di regolazione dei settori di pubblica utilità (ma l'affermazione può essere generalizzata), di navigare tra Scilla e Cariddi: "Scilla consiste nella invadenza della funzione allocativa 'diretta' nella prassi regolatoria, che rischia di distogliere la regolazione dall'attività che le è propria di curare l'efficiente funzionamento dei mercati e di promuovere la concorrenza", mentre "Cariddi consiste a sua volta nel rischio opposto, di un depotenziamento dei compiti di allocazione 'diretta' in nome di una astensione dei poteri pubblici dall'interferire nei risultati allocativi che mercati ben regolati di per sé produrrebbero".<sup>7</sup> Il fatto che quest'ultimo punto sia discutibile alla luce di altre impostazioni teoriche passa in secondo piano di fronte all'ammissione di De Vincenti e Vigneri che "con ogni probabilità" il rischio è quello di infrangersi su Scilla.

Nell'ambito di questa ricerca, quindi, liberalizzare significa non solo passare dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore, ma anche allo Stato che regola poco e bene – e "bene" è di necessità "poco". E che circoscrive la sua attività di regolazione principalmente a quei settori gravati dalla presenza di un monopolio naturale – altro concetto discutibile ma utile, nell'ambito di questa discussione, a indicare quei segmenti dell'attività economica caratterizzati da alti costi di duplicazione e rendimenti decrescenti. In un ordine di mercato il concetto di monopolio naturale è criticabile:<sup>8</sup> esso assume però una rilevanza sostanziale nel momento in cui ci si trova di fronte a *incumbents* che, in assenza di provvedimenti *ad hoc*, potrebbero sfruttare la loro posizione di controllo sul monopolio naturale stesso, ottenuta grazie al loro precedente status di monopolisti dell'intero mercato, per operare politiche discriminatorie od opportunistiche contro i competitori. Lo Stato, cioè, dovrebbe occuparsi di garantire condizioni di accesso non discriminatorie alle infrastrutture essenziali, e adottare quei vincoli, e solo quelli, che sono indispensabili a evitare, nella gestione e negli investimenti, politiche opportunistiche. In altri termini, il ruolo regolatorio dello Stato dovrebbe limitarsi alla regolazione delle reti, in particolare quelle pre-esistenti alla liberalizzazione che, lasciate in mano all'*incumbent*, gli fornirebbero un vantaggio competitivo insormontabile. Questo peraltro contribuisce a spiegare la posizione a favore della separazione proprietaria delle reti, nei settori in cui esse sono presenti:<sup>9</sup> l'assenza di conflitti di interesse alleggerisce, necessariamente, il peso e l'esigenza di regolare. In tutti gli altri casi, liberalizzare significa individuare e cancellare posizioni di rendita e, in un certo senso, è una missione "a termine". In breve, non sempre liberalizzare è sinonimo di deregolamentare – non lo è nel caso di monopoli pubblici in settori caratterizzati da infrastrutture a rete non duplicabili – ma spesso i due termini coincidono; e quando non lo fanno, liberalizzare non è mai sinonimo di regolare tanto o confusamente.

Due ultime questioni sono rilevanti rispetto al concetto di "liberalizzazione" qui adottato. La prima è che il momento chiave di un processo di liberalizzazione – cioè il discrimine tra un mercato liberalizzato e uno no – sta nella rimozione delle barriere (legali) all'ingresso. Pur nel rispetto delle differenze anche profonde tra i settori in esame, per riprendere una riflessione di Pippo Ranci, un mercato concorrenziale si distingue per "l'ampiezza dell'accesso e [la] trasparenza ed equità del processo concorrenziale: al successo molti possono sperare, realisticamente, di giungere, in quan-

7: Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, "Introduzione" a Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri (a cura di), *Le virtù della concorrenza* (Bologna: il Mulino, 2006), p.20.

8: Si veda ad esempio Thomas J. DiLorenzo, "The Myth of Natural Monopoly", *The Review of Austrian Economics*, vol.9, n.2, 1996, pp.43-58, [http://www.mises.org/journals/rae/pdf/rae9\\_2\\_3.pdf](http://www.mises.org/journals/rae/pdf/rae9_2_3.pdf).

9: Nel caso delle telecomunicazioni, questo livello di separazione non viene raggiunto neppure nel paese *benchmark*, il Regno Unito, che adotta un modello di separazione funzionale. Idealmente, tuttavia, l'Istituto Bruno Leoni ritiene che maggiore è il livello di separazione delle reti dagli ex monopolisti pubblici, e più efficaci saranno i risultati della liberalizzazione. Si veda Rosamaria Bitetti e Massimiliano Trovato, "Privatizzazioni di successo. Il caso BT", *IBL Briefing Paper*, n.35, novembre 2006, [http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_35\\_British\\_Telecom.pdf](http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_35_British_Telecom.pdf).

to l'accesso è ampiamente garantito; il successo si raggiunge in base alla manifestazione di qualità pertinenti e verificabili; le distorsioni e gli abusi sono abbastanza rari, e puniti con sufficiente probabilità, da rendere plausibile una fiducia, da parte di tutti, nella convenienza a partecipare con modalità corrette".<sup>10</sup> Secondariamente, un mercato liberalizzato è per definizione un mercato in cui qualunque impresa è contendibile: nessun attore è tutelato nella sua quota di mercato a prescindere dalla sua capacità di incontrare la domanda, offrendo beni o servizi vincenti nel rapporto qualità-prezzo rispetto a quelli dei concorrenti. Ne segue, quindi, che un mercato liberalizzato è tendenzialmente un mercato dinamico, non schematizzabile nella sua evoluzione.

La distinzione tra un'idea *processuale* e un'idea *statica* di mercato è stata espressa in forma molto efficace da Friedrich A. von Hayek. In un suo saggio del 1946, "The Meaning of Competition", l'economista austriaco sottolinea come un osservatore esterno (e quindi anche un legislatore, il membro di un'autorità regolatrice, un funzionario) non sia in grado di sapere ciò che è bene accada all'interno di un dato settore produttivo.<sup>11</sup> È solo la complessa interazione tra consumatori e produttori, e lo sforzo di questi ultimi per soddisfare al meglio la loro clientela, che può orientare in maniera positiva l'evoluzione generale dell'economia.

Tale strutturale tensione verso il cambiamento, caratteristica di ogni mercato aperto, è stata evidenziata con particolare enfasi da quegli studiosi persuasi che il mercato sia essenzialmente il campo d'azione di soggetti attivi, e non già uno spazio dominato da logiche meccanicistiche e quindi prevedibili. Secondo Israel Kirzner, "l'imprenditorialità e la competitività sono due lati della stessa medaglia".<sup>12</sup> In pagine ormai classiche, lo studioso americano ha enfatizzato il ruolo cruciale dell'attore all'interno di un'economia in mutamento, e ha opposto la visione statica e quella dinamica della concorrenza. Ad esempio, nella visione statica "della teoria della concorrenza perfetta, per imperfezione della concorrenza generalmente si intende solo l'assenza di perfetta elasticità delle curve di domanda (offerta) che i venditori (acquirenti) hanno di fronte a loro". Al contrario, in una visione che valorizzi davvero il ruolo dell'imprenditore "la concorrenza nel senso di processo è presente, almeno potenzialmente, sino a che non ci sono impedimenti arbitrari all'ingresso. Sino a che gli altri sono liberi di offrire le opportunità più allettanti di cui sono a conoscenza, nessuno è esentato dallo stimolo, né dalla necessità di competere".<sup>13</sup>

Aprire il mercato, allora, non vuol dire progettare un ordine predeterminato: con molti concorrenti e prezzi bassi (o il contrario). Liberalizzare vuol dire restituire ad ognuno la facoltà di intraprendere nei più diversi ambiti e lasciare che i risultati siano quelli che le opzioni dei consumatori faranno poi venire alla luce.<sup>14</sup> Liberalizzare, quindi, non coincide con la *jihad* contro i monopoli e i cartelli veri o presunti, se questi si formano in virtù di dinamiche di mercato: la liberalizzazione implica però la rimozione di quegli elementi normativi o regolatori che consentono o puntellano la forma-

10: Pippo Ranci, "Concorrenza e liberalizzazione: la mezza liberalizzazione dei servizi energetici a rete", *Note e contributi del gruppo di lavoro su "Istituzioni ed economia: declino, competitività, sviluppo"*, 31 maggio 2004, [http://www. astrid-online.it/Economia-e/Note-e-con/Pippo-Ranci-2-13\\_07\\_04.pdf](http://www. astrid-online.it/Economia-e/Note-e-con/Pippo-Ranci-2-13_07_04.pdf).

11: Friedrich A. von Hayek, "Il significato della concorrenza", in *Conoscenza, mercato, pianificazione* (Bologna: il Mulino, 1988), pp.293-308.

12: Israel M. Kirzner, *Concorrenza e imprenditorialità* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 1997), pp. 148-9.

13: *Ivi*, pp.152-153.

14: Uno degli autori che più ha enfatizzato come in un'economia di mercato i produttori dipendano dalle decisioni dei consumatori è Ludwig von Mises. In un suo scritto del 1958 egli afferma che "gli imprenditori, i capitalisti e i proprietari terrieri sono dei delegati dei consumatori; e il loro mandato è revocabile. Per essere ricco, non è sufficiente avere risparmiato e accumulato il capitale una volta. È necessario investirlo ripetutamente in quelle produzioni che meglio soddisfano i bisogni dei consumatori. Il processo di mercato è un plebiscito ripetuto quotidianamente; esso espelle inesorabilmente dai ranghi delle persone produttive coloro che non impiegano la loro proprietà in sintonia con gli ordini dati dal pubblico. Ma il *big business*, bersaglio dell'odio fanatico di tutti i governi contemporanei e dei sedicenti intellettuali, acquisisce e preserva la sua grandezza poiché esso lavora per le masse. Gli impianti che soddisfano i bisogni di pochi non raggiungono grandi dimensioni", in *Libertà e proprietà* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2007), p.12.

zione di monopoli o cartelli e ostacolano la contendibilità delle imprese e delle quote di mercato. Quello che interessa, dunque, sono i monopoli e i cartelli legali, come argomenta Bruno Leoni:

Il regime di mercato, ed è tale il regime in cui non esistono i monopoli per patente del sovrano, *e in cui inoltre non esistono interferenze nella libertà di non produrre*, del tipo di quelle costituite dalla legislazione antirestrittiva e pretesamente antimonopolistica di cui sopra, *non è*, ovviamente, il regime ideale della cosiddetta concorrenza perfetta, in cui nessun produttore può influenzare con la sua offerta la domanda del compratore. Ma è in ogni caso il regime in cui il produttore ha interesse a compiacere il consumatore *anche quando il produttore controlla – apparentemente o realmente – la maggior parte dell’offerta di un bene.*<sup>15</sup>

Significativamente, per Leoni col termine monopolio “si può ugualmente chiamare in causa il sistema sindacale”,<sup>16</sup> mentre alcune realtà pretesamente monopolistiche o anticoncorrenziali poggiano semplicemente su un esito di mercato diverso da quello che gli “ingegneri della competizione” si sarebbero aspettati o avrebbero gradito. Da tale scarsa comprensione delle reali dinamiche di mercato, e del ruolo discriminante delle barriere legali, derivano tanti fraintendimenti in merito a come dovrebbe essere interpretato il ruolo delle autorità di regolazione e quali abusi andrebbero effettivamente sanzionati.<sup>17</sup> In questo senso, liberalizzare significa dunque ridurre al minimo la quota di regolazione, nella convinzione che l’eccesso di norme o di atti normativi crei incertezza e confusione e, quindi, di per sé rappresenti una barriera all’ingresso. Analogamente importante è la stabilità delle norme: le regole devono cambiare raramente, in maniera chiara, attraverso un processo trasparente, e possibilmente in momenti di relativa tranquillità dei mercati – per esempio, non quando si stanno verificando importanti cambiamenti al vertice o nell’azionariato di imprese di grandi dimensioni, il cui valore è naturalmente impattato dalla regolazione vigente. A questo va aggiunto che, per limitare gli effetti dell’instabilità e per non far rientrare dalla finestra quegli elementi pubblicistici che sono stati fatti uscire dalla porta delle liberalizzazioni, è bene che la definizione di “servizio pubblico” o la richiesta di *affordability* siano contenute al minimo, introdotte con cautela, e idealmente mai utilizzate. In alcuni casi – tra i settori qui esaminati, ciò si verifica in maniera clamorosa in quello postale – il riferimento a valori o interessi non economici è uno strumento per limitare i danni della liberalizzazione all’*incumbent*.

### Perché liberalizzare

Il tentativo di misurare il grado di liberalizzazione di diversi settori prescinde dal giudizio di merito sulle liberalizzazioni. Quello che qui si è provato a fare è offrire uno strumento, anzi tutto ai *policy makers* e agli *opinion leaders* ma anche al pubblico in generale, per capire a che punto è l’Italia nel processo di liberalizzazione della sua economia. Qualunque sia il risultato di questa misurazione, essa non dice se si è fatto troppo o troppo poco: dice solo quanto si è fatto. Da questo dato ognuno trarrà le sue conseguenze.

15: Bruno Leoni, *La sovranità del consumatore* (Roma: Ideazione Ideatrice, 1997), p.159.

16: *Ivi*, p.129. Sul punto si è soffermato Giuliano Cazzola: “l’impianto legislativo e contrattuale della protezione sociale è del tutto funzionale alla difesa del blocco sociale e di potere costruito intorno al sindacalismo tradizionale. Le radici di questo novello *ancien régime* sono saldamente piantate nel mercato del lavoro tutelato, i cui punti di forza si trovano nel pubblico impiego, negli addetti delle industrie manifatturiere medie e grandi e nelle aziende di servizi di pubblica utilità, nei pensionati. Infatti, quasi tutti gli istituti normativi e contrattuali sono pensati e finalizzati in funzione delle caratteristiche lavorative, professionali e culturali di questi ceti sociali”, *Biblioteca della libertà*, n.153, gennaio-aprile 2000, p.127.

17: In merito ad alcuni casi concreti, si vedano Alberto Mingardi e Paolo Zanetto (a cura di), *Colpirne uno per educarne cento. Il caso Microsoft e il futuro della concorrenza in Italia*; Riccardo Gotti Tedeschi, “GE-Honeywell: come cambia l’antitrust in Europa”, *IBL Briefing Paper*, n.19, maggio 2005, [http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_19\\_GE\\_Honeywell.pdf](http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_19_GE_Honeywell.pdf); Carlo Stagnaro e Stefano Verde, “Cartelli, cartelloni e carte bollate. Il caso dei carburanti”, *IBL Briefing Paper*, n.40, marzo 2007, [http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_40\\_Benzina.pdf](http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_40_Benzina.pdf).

È tuttavia evidente che, agli occhi degli autori e dell'Istituto Bruno Leoni, liberalizzare è utile, giusto e importante. Utile, perché aumentare le possibilità di ingresso su un determinato mercato significa dare, a tutti, un'opportunità in più: sia a chi vorrebbe cimentarsi in quel settore (e oggi magari non può), sia ai consumatori, che grazie a una maggiore pluralità di offerta, attuale o potenziale, vedono crescere la loro libertà di scelta, sia ai lavoratori – attuali o potenziali – e agli *outsiders* del mercato del lavoro (compresi quanti operano nel sommerso). Non solo: sono anche tutelati. Infatti, da un lato ogni produttore è incentivato a fare meglio del concorrente per guadagnare una più ampia quota di mercato; dall'altro, i produttori inefficienti vengono automaticamente scartati dalla disponibilità di imprese migliori. Liberalizzare è anche giusto, perché è coerente con la protezione della libertà individuale, cioè della libertà di ogni individuo o gruppo di individui (impresa) di fare quel che crede del suo tempo e delle sue risorse – incluso investirli in settori in cui oggi è difficile o impossibile entrare a causa della presenza di barriere legali all'ingresso, sottoponendosi così al giudizio dei consumatori.<sup>18</sup> Infine, liberalizzare è importante perché dall'espansione delle opportunità di tutti passa necessariamente la ripresa economica di un paese come l'Italia che è zavorrato dal peso dello Stato, nel senso più lato che questa espressione possa assumere. Le forze economiche del paese sono imbrigliate da una coltre fatta di leggi, regolamenti, tasse, che vengono emanati a livello nazionale e regionale, che s'intersecano e si sovrappongono, creando incertezze e costi.

Liberalizzare cambia anche la struttura del mercato, determinando incentivi all'efficienza – sia a livello di imprese che di lavoratori: potendone raccogliere i frutti, gli occupati sono spinti a diventare più produttivi, mentre i “fannulloni” possono essere identificati e sanzionati.<sup>19</sup> “L'apertura del mercato – scrivono Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari – la progressiva riduzione dei vincoli e la rimozione delle barriere all'entrata agiscono non solo sui livelli, ma anche sui tassi di crescita della produttività, influenzando gli incentivi delle imprese a innovare”.<sup>20</sup> Tuttavia, come si è specificato in precedenza, questo studio non intende valutare l'efficienza dei settori analizzati né, a parere degli autori, questo è un argomento decisivo, sebbene *in generale* le pressioni competitive innescate dalla liberalizzazione comportino guadagni di efficienza. Analogamente, l'Istituto Bruno Leoni ritiene assai parziale uno degli argomenti più gettonati, a favore delle liberalizzazioni; che cioè esse facciano scendere i prezzi. Naturalmente ciò è possibile, ma non necessariamente si verifica. In alcuni casi – per esempio il trasporto pubblico, per il quale oggi il prezzo dei biglietti copre solo una quota minoritaria delle entrate, mentre il resto è garantito dai sussidi pubblici – la liberalizzazione può determinare un aumento dei prezzi, o almeno della parte di prezzo che è visibile agli occhi dei consumatori. In altri casi – quello dell'elettricità e del gas, per esempio – gli effetti della liberalizzazione possono essere mascherati da altri fattori che entrano in gioco, come l'aumento delle quotazioni del greggio sui mercati internazionali o dalla preponderanza (e magari l'aumento) della componente fiscale del prezzo rispetto a quella industriale. Sempre, le eventuali riduzioni dei prezzi avvengono in termini reali, ma non sempre si manifestano anche in termini nominali, per cui il consumatore potrebbe benissimo non percepirle (è accaduto nell'elettricità). Quel che si può affermare è che, nella misura in cui le liberalizzazioni inducono efficienza e razionalizzazione dei processi produttivi, esse pongono le basi perché si possano verificare anche delle riduzioni dei prezzi reali, che spesso si materializzano grazie all'erosione degli extra-profitti in se-

18: Quando nel diciassettesimo secolo il grande giurista inglese Edward Coke combatté la volontà della regina Elisabetta I di introdurre patenti regi e altre forme legali di limitazione della concorrenza, usò soprattutto un argomento di natura morale: egli “difese la libertà economica non per proteggere il ricco ma per salvaguardare il povero, abbattendo ogni limitazione legale all'esercizio di quelle libertà che potevano dargli un'opportunità di lavorare per lasciare alle spalle la miseria” (Timothy Sandefur, “The Common Law Right to Earn a Living”, *The Independent Review*, vol.VII, n.1, estate 2002, p.70). A giudizio di Coke, “secondo l'autentica *common law* era legittimo per ogni uomo compiere qualsiasi lavoro che serve a mantenere se stesso e la sua famiglia” (80 Eng. Rep. 1055 [1614], 1057).

19: Il problema dei fannulloni è particolarmente grave nella pubblica amministrazione. Si veda Pietro Ichino, “Il sindacato e i nullafacenti”, *Il Corriere della Sera*, 29 agosto 2006.

20: Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari, “Introduzione” a Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, p.9.

guito alle aumentate pressioni competitive (e che però, in alcuni casi, possono manifestarsi sotto forma di competizione sulla qualità del servizio, non sui prezzi).

Un argomento che ci sentiamo di rifiutare è quello della reciprocità. Quando si parla di mercati dove l'offerta è ampiamente internazionalizzata, infatti, si leva sovente la richiesta di non procedere a "ulteriori" liberalizzazioni finché altri paesi – i partner europei anzitutto, ma non solo – non fanno lo stesso. Il punto è che la liberalizzazione non è un esercizio di generosità verso le imprese straniere: è in primo luogo la rivendicazione del diritto di consumatori, produttori e lavoratori a scegliere che fare dei loro soldi e del loro tempo, come investirli e dove, presso chi rifornirsi di beni e servizi. Chi guadagna da una liberalizzazione sono primariamente le imprese efficienti e i consumatori nazionali; non si vede come questi ultimi, in particolare, possano trarre vantaggi diretti dalla liberalizzazione di un mercato straniero, e quindi non si capisce come quest'ultima possa essere posta a condizione della liberalizzazione del mercato italiano. Come scrive Pascal Salin,

una politica di liberalizzazione è sempre difficile per ragioni simmetriche a quelle che spiegano la crescita della protezione: se questa politica è graduale, quelli che sono i primi a perdere la loro protezione subiscono una perdita netta. Da questo punto di vista, una politica 'brutale' è preferibile: in effetti, quelli la cui protezione scompare trovano tuttavia una compensazione nel fatto che la protezione degli altri scompare simultaneamente. Se essi perdono come produttori, guadagnano come clienti di attività meno protette. Ma, peraltro, uno smantellamento molto rapido della protezione, soprattutto se gli effetti protezionisti erano numerosi e importanti, comporta cambiamenti brutali della struttura dei prezzi relativi. Talune attività scompaiono improvvisamente come non redditizie ed eventualmente falliscono, altre al contrario diventano estremamente vantaggiose. Poco a poco, sicuramente, i fattori di produzione si sposteranno dalle prime verso le seconde, i produttori faranno sforzi di adattamento nelle attività meno redditizie.<sup>21</sup>

Ciò pone, evidentemente, il problema della transizione: le liberalizzazioni non sono mai indolori, e lo sono tanto meno quanto più il settore che viene liberalizzato era statalizzato. La prospettiva di dover affrontare una transizione non deve però distogliere dall'obiettivo di liberalizzare. Da un lato, infatti, nel lungo termine i benefici globali netti delle liberalizzazioni sono ampiamente superiori ai costi. Dall'altro, sebbene compensare i "perdenti" della liberalizzazione può talora essere necessario soprattutto per ragioni politiche, non bisogna dimenticare che molti di essi sono stati, fino al giorno prima, vincenti, a spese dei consumatori e del mercato, i quali non sono stati e non saranno compensati per le perdite – finanziarie, di efficienza o di altro genere – subite nel passato.

C'è anche un'altra ragione per cui occorre procedere con le liberalizzazioni: ormai il processo è iniziato ed è, in certa misura e nel breve termine, irreversibile. Il tabù del monopolio pubblico è stato ormai violato e, con più o meno successo, in tutti i settori qui analizzati dei passi avanti sono stati fatti. La minaccia, oggi, non è tanto quella delle non liberalizzazioni, quanto quella delle liberalizzazioni incomplete e perciò inefficaci. Liberalizzare poco e male genera distorsioni e spesso produce effetti che paiono negativi ai consumatori, anche quando non lo sono oppure sono dovuti a ragioni diverse dalle liberalizzazioni, e in genere non è sufficiente a far emergere i benefici delle liberalizzazioni. Afferma Ranci: "la liberalizzazione italiana è stata... più debole di quello che è necessario per cogliere i benefici di un mercato concorrenziale. Alcuni benefici ci sono, altri si stanno realizzando, ma la liberalizzazione non è un 'continuum': esiste una soglia minima di riforma al di sotto della quale i mercati non funzionano bene e non si ha una concorrenza efficace".<sup>22</sup>

21: Pascal Salin, *Globalizzazione o barbarie* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2007), pp. 87-88.

22: Pippo Ranci, "Concorrenza e liberalizzazione: il caso dei servizi energetici a rete", in Luisa Torchia e Franco Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese* (Bologna: il Mulino, 2005), <http://www.unicatt.it/seminaridelmartedi/seminari20052006/Ranci.pdf>.

In altri termini, l'Italia è stata costretta – sia per ragioni politiche dall'Unione Europea, sia per ragioni economiche dall'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica e ridisegnare l'assetto dei mercati e del lavoro nell'epoca della globalizzazione – a iniziare un processo che oggi è difficile arrestare. Contemporaneamente, l'aver iniziato a liberalizzare senza quasi mai portare a termine tale opera ha portato il paese in una sorta di palude regolatoria, creando problemi anche gravi. Per esempio, lo Stato ha rinunciato a intervenire con gli strumenti classici, ma al tempo stesso non ha aperto le porte a una vera competizione, perdendo l'occasione di creare momenti di eccellenza. C'è di più. La condizione di alcuni mercati, che sono formalmente liberalizzati ma nei fatti ancora si trovano sotto l'ipoteca pubblica o sono ostaggio dell'*incumbent*, coincide con una grande incertezza che disincentiva i *newcomers* dal tentare la sorte nel nostro paese. Il risultato è che non solo le inefficienze, dove presenti, non vengono del tutto rimosse, ma anche che si rinuncia agli strumenti per correggerle: che sono la competizione in un mercato liberalizzato e la decisione politica (assumendo che possa essere efficace) in un mercato non liberalizzato.

In altri casi l'assenza di liberalizzazione risponde alla semplice paura o non comprensione del senso profondo delle liberalizzazioni. Eppure in diversi settori – quelli caratterizzati da infrastrutture a rete, su tutti – l'Italia è stata e forse è tuttora all'avanguardia, in un momento in cui gli sforzi di liberalizzare l'economia, in Europa come a livello globale, marcano il passo. Se l'Italia si ferma, perde due volte. Perde il vantaggio del *first mover*, cioè l'opportunità di essere tra i primi paesi europei ad aver preso sul serio la sfida della globalizzazione e ad aver creato un ambiente favorevole alla libertà d'impresa e agli investimenti, nazionali ed esteri. E perde perché, non avendo una tradizione di solida ed efficiente pubblica amministrazione come la Francia, in un'Europa che torni allo statalismo l'Italia sarebbe il più classico dei vasi di coccio tra i vasi d'acciaio. È quindi nell'interesse di tutti non abbandonare a metà il percorso virtuoso delle liberalizzazioni. L'Italia una sola opzione: liberalizzare bene, tutto, e in fretta.

### I settori in esame

Quando si parla di liberalizzazioni, l'attenzione si concentra molto spesso sui soli servizi di pubblica utilità. Pur costituendo una fetta importante della nostra economia, e senza dubbio una che deve essere radicalmente liberalizzata per potersi adeguare alle regole del mercato, essi non la esauriscono. Lo spirito di questo lavoro è stato anzi quello di guardare a 360 gradi e individuare anche altri settori che necessitano di riforme nel senso del mercato e che, in particolare, non sono (sufficientemente) contendibili o che sono ancora caratterizzati da rilevanti barriere legali all'ingresso.

Si è pertanto scelto di analizzare i seguenti mercati:

- ➔ Elettricità
- ➔ Gas
- ➔ Telecomunicazioni
- ➔ Trasporto ferroviario
- ➔ Trasporto aereo
- ➔ Poste
- ➔ Professioni intellettuali
- ➔ Lavoro

L'elenco non è completo e, probabilmente, neppure esaustivo per offrire un quadro solido della nostra economia. Molti mercati non sono stati analizzati – su tutti, quello dei servizi finanziari, che certo è di primaria rilevanza. In alcuni casi il perimetro dell'analisi è circoscritto: per quel che riguarda le professioni intellettuali, per esempio, ci si è limitati a quattro di esse – architetti, avvocati, contabili e ingegneri. Eppure l'idea di fondo è che, per avviare un lavoro, bisogna cominciare da qualcosa. Al tempo stesso, i settori analizzati sono rilevanti e, come talvolta va di moda dire,

“strategici”, qualunque cosa significhi. In questo senso, pur con tutte le cautele del caso, possono essere considerati rappresentativi dell’economia italiana nel suo complesso. Va anche precisato che quella 2007 è la prima edizione dell’*Indice delle Liberalizzazioni*, un’iniziativa che l’Istituto Bruno Leoni intende sostenere e approfondire negli anni. Le prossime edizioni, a partire da quella 2008, consentiranno sia un maggiore approfondimento dei settori qui considerati, sia l’inclusione di altri. Inoltre, prevediamo di aggiornare l’Indice dopo l’estate, in modo da includere nell’analisi gli eventuali cambiamenti – in meglio o in peggio – che saranno rilevati nelle relazioni annuali delle Autorità indipendenti di regolazione, che saranno pubblicate poco dopo la diffusione di questa prima edizione.

La scelta dei settori rivela qualcosa dei criteri che ci hanno guidato nella definizione di questo progetto. Il primo è la volontà di mettere a disposizione del lettore uno studio che sia eterogeneo. Possiamo infatti identificare almeno tre gruppi di settori: quello dei mercati caratterizzati da infrastrutture fisiche a rete (elettricità, gas, telecomunicazioni, trasporto ferroviario); quello dei mercati caratterizzati da reti non fisiche (trasporti aerei e poste); quelli, infine, per cui si può parlare di liberalizzazione solo in senso lato e per i quali il ricorso a tale concetto richiede qualche cautela ed è comunque, a suo modo, originale (professioni intellettuali e lavoro). Secondariamente, abbiamo voluto includere – ricollegandoci alla distinzione già introdotta – sia mercati il cui punto di partenza era un monopolio pubblico, sia mercati in cui il problema era di eccesso normativo o di eccessiva rigidità delle norme. Terzo, abbiamo voluto trattare settori per cui il processo di liberalizzazione sia effettivamente cominciato, che siano oggetto di interventi o dibattiti anche recenti, e che siano stati messi a vario titolo sotto la lente della Commissione Europea.

È ovvio che si tratta di una scelta arbitraria, anche se il grado di arbitrarietà è destinato a diminuire man mano che il raggio dell’Indice si amplierà, negli anni prossimi. È altrettanto chiaro, però, che questa scelta consente di abbracciare uno spettro di mercati che, pur nella loro diversità, condividono problemi rilevanti, i quali sono riconducibili al permanere di norme precedenti alla liberalizzazione o al successo delle pressioni lobbistiche degli *incumbent*. In alcuni casi il risultato raggiunto finora è soddisfacente; in altri è deludente; in tutti i casi resta ancora molta strada da percorrere, e uno degli obiettivi di questo lavoro è quello di dare una valutazione quantitativa e immediatamente comprensibile di quanto, e cosa, resta da fare.

Il fatto che tutti questi settori siano riconosciuti come strategici – e volutamente tale termine non viene qui definito – e che siano stati oggetto di interventi recenti (giunti a buon fine oppure no) è del resto spia di un altro elemento. Far sì che essi “funzionino meglio” – e la nostra convinzione è che liberalizzare serva anche a questo – è quindi necessario per rafforzare la competitività del paese. La competitività è un termine tanto gettonato quanto vuoto, se si prescinde dall’implementazione di quelle riforme che possono cambiare il volto della nostra economia. Come si diceva, per cominciare bisogna cominciare da qualcosa. Vale per la realizzazione di questo Indice, ma vale anche per le liberalizzazioni: bisogna cominciare da quei settori dove l’intervento è più urgente e dove le potenzialità da liberare sono maggiori. La lista da noi elaborata può non coincidere con quella delle reali priorità del paese, ma non vi è neppure molto distante.

### La metodologia

Coerentemente con le premesse, l’analisi si è concentrata in generale sugli aspetti legali e regolatori relativi, in particolare, all’ingresso sul mercato. Obiettivo del lavoro era, per ciascun settore, fornire una valutazione quantitativa dello “stato dell’arte”. Come termine di confronto rispetto a cui misurare le liberalizzazioni italiane, si è scelto di non elaborare un modello ideale di “mercato liberalizzato”: la critica di svolgere un lavoro meramente teorico e privo di aggancio pratico, pur debole sotto il profilo dell’analisi economica, avrebbe avuto la sua presa. Abbiamo pertanto scelto un’altra strada: confrontare l’Italia con le *best practices* internazionali. In altre parole, per ogni settore si è scelto uno o più paesi *benchmark*. Quella del *benchmark* è una scelta arbitraria ma ragionevole: è possibile, per esempio, che esistano mercati meglio organizzati di quello britannico per



elettricità, gas e telecomunicazioni, ma quello britannico è un mercato che funziona e che sovente è chiamato a esempio. Inoltre, per omogeneità di confronto, si è deciso di individuare *benchmark* all'interno dell'Unione Europea. Ciò è dovuto anche al fatto che in quasi tutti i settori considerati il processo di liberalizzazione è intrecciato al recepimento di specifiche direttive comunitarie, che sono uguali per tutti e che costituiscono un vincolo non aggirabile, nel bene e nel male. Fa parte della definizione di *benchmark* il fatto che si tratti di un modello per noi, cioè di una realtà che si è spinta oltre nello sforzo liberalizzatore. Come si vedrà più avanti, il giudizio varia molto da settore a settore: ciò che è indice di successo in alcuni casi (per esempio l'elettricità) è segno di quanto altre situazioni (per esempio le professioni intellettuali) siano arretrate e richiedano maggiore impegno. E, per stare all'esempio citato, all'interno delle professioni intellettuali alcune appaiono più liberalizzate di altre, in Italia, perché lo sono meno, nel Regno Unito. Questo costituisce un evidente limite del presente lavoro: ma un limite non coincide con un problema o un errore, se se ne è consapevoli e se se ne tiene conto.

Ogni settore viene schematizzato attraverso un certo numero di indicatori – generalmente, ma non sempre, tre – ciascuno dei quali strutturato attraverso sottoindicatori. A volte questi ultimi si basano su misure quantitative, laddove disponibili e utili allo scopo; in altri casi esprime una valutazione arbitraria dell'autore dell'indagine. Ancora una volta, l'arbitrarietà è indispensabile ma, crediamo, poggia sul terreno della ragionevolezza. Si può discutere se un singolo elemento sia stato valutato in maniera troppo generosa o rigida; si può mettere in questione il peso ad esso assegnato; ma è più difficile contestarne, per così dire, l'ordine di grandezza. Per fare un esempio: il grado di separazione delle infrastrutture a rete può essere considerato più o meno importante rispetto ad altri fattori; ma è unanime convinzione, anche di chi è avverso alle liberalizzazioni, che esso sia implicito in una politica di liberalizzazioni, e quindi è difficilmente criticabile la scelta di valutare positivamente quei settori che sono strutturati secondo un grado di separazione più spinto (rispetto al benchmark) e negativamente gli altri.

L'Indice settoriale di liberalizzazione – che in ultima analisi è un numero compreso tra zero e cento – è uno strumento estremamente sintetico, con tutti i pregi e i difetti di questo genere di oggetti. Al tempo stesso vuole essere, compatibilmente con la significativa quota di arbitrarietà connessa alla sua elaborazione, una misura ragionevolmente approssimata – ancora una volta: come grandezza e, in prospettiva, rispetto alla capacità di catturare *trend* – di un dato di fatto. Detto in altri termini: nessuna misura, neppure nelle scienze fisiche, è *esatta*; tutte le misure, se effettuate con strumenti adeguati, sono *affidabili*, purché si abbia ben chiaro il livello di affidabilità. Nel nostro caso, un cambiamento nella valutazione di uno o pochi punti percentuali è insignificante: un cambiamento di decine di punti percentuali è significativo. Brutalmente: dal nostro punto di vista, c'è poca o nessuna differenza tra il 50 per cento di liberalizzazione del lavoro e il 58 per cento del gas, mentre c'è una grande differenza tra il 38 per cento delle poste e il 72 per cento dell'elettricità.

Per rispettare questi paletti, abbiamo fissato quattro requisiti, che ci pare siano soddisfatti:

- Settorialmente, l'Indice deve trasmettere un'informazione: il lettore deve capire intuitivamente qual è lo stato di avanzamento del processo di liberalizzazioni nel singolo settore rispetto al paese *benchmark*;
- L'Indice deve essere confrontabile: cioè, deve essere elaborato in maniera tale da poter dire che il settore X è più o meno liberalizzato del settore Y (rispetto ai rispettivi *benchmark*);
- La confrontabilità richiede l'adozione di un metro comune, in modo tale da consentire una media tra i diversi settori che possa sintetizzare il grado di liberalizzazione dell'economia italiana – da qui la scelta della percentuale;
- La confrontabilità non deve valere solo tra i settori, ma anche durare nel tempo, in modo che ogni anno si possa elaborare un Indice che renda possibile il monitoraggio dell'evoluzione delle liberalizzazioni in Italia.

Per conseguire questi obiettivi sono stati necessari i seguenti passi:

- Una ricognizione, settore per settore, sulle normative esistenti e sull'assetto regolatorio;
- L'identificazione, settore per settore, delle barriere all'ingresso – normative, regolatorie o di altra natura;
- L'identificazione, per ogni settore, degli indicatori e sottoindicatori utili a valutare lo stato delle liberalizzazioni;
- L'analisi degli indicatori e del peso di ciascuno di essi, settore per settore, nell'ambito di una visione d'insieme, in maniera da adottare indicatori coerenti e produrre risultati confrontabili.

Il passo conclusivo dello studio – quello scientificamente più azzardato e quindi maggiormente arbitrario e da trattare con cautela – consiste nella duplice decisione che i settori analizzati siano, nel loro complesso, rappresentativi dell'economia italiana; e che sia possibile costruire un Indice di liberalizzazione globale operando una media matematica tra gli Indici settoriali. La media non è stata pesata. Avremmo potuto farlo, per esempio individuando quale criterio di ponderazione la quota di Pil attribuibile a ciascun settore. Non l'abbiamo fatto perché un'analisi come questa non intende valutare l'importanza relativa di un settore rispetto a un altro: intende semmai stimare l'ammontare delle opportunità *per se*. Per il consumatore in un'economia integrata e dinamica fa poca differenza essere soggetto a un sistema energetico inefficiente piuttosto che dover subire le rigidità del trasporto aereo; per chi intenda avviare un'attività imprenditoriale, è relativamente secondario sapere quale settore sia più importante in termini di quota sul Pil. Ciò che conta è, in entrambi i casi, ciò che è possibile e ciò che non lo è. Ed è di scarsa consolazione, per l'aspirante avvocato, sapere se, a livello aggregato, *gli avvocati* producono più o meno Pil delle compagnie operanti nel trasporto ferroviario.

Per la stessa ragione, non abbiamo ritenuto di ostacolo la scelta di *benchmark* diversi per settori diversi. Il senso dell'Indice delle liberalizzazioni non è confrontare l'Italia al Regno Unito (il paese maggiormente ricorrente tra i *benchmark*): è semmai confrontare l'Italia a un paese ideale costruito giustapponendo gli assetti legislativi o regolatori di paesi reali. Poiché questi paesi reali sono tutti membri dell'Unione Europea, l'Indice assume un significato ulteriore: non solo mostrare quanto – e dove – il nostro paese sia arretrato, ma anche dare una visione dell'Europa migliore; di quello che l'Europa potrebbe essere se il processo di integrazione non si fosse incagliato nei nazionalismi ma fosse stato, come molti credevano e speravano, una *race to the top*.

Settore	Benchmark	Indice di liberalizzazione (%)
Elettricità	Regno Unito	72
Gas	Regno Unito	58
Telecomunicazioni	Regno Unito	40
Trasporto ferroviario	Regno Unito / Svezia	49
Trasporto aereo	Irlanda	66
Poste	Svezia	38
Professioni intellettuali	Regno Unito	46
Lavoro	Regno Unito	50
<b>Indice delle liberalizzazioni</b>		<b>52</b>

## Analisi dei risultati

La tabella riassume le valutazioni effettuate dagli autori, settore per settore, sul grado di liberalizzazione. Degli 8 settori esaminati, 4 (50 per cento) raggiungono o superano il 50 per cento di liberalizzazione, ma solo 2 (25 per cento) ottengono la “sufficienza” del 60 per cento. La maggior parte dei settori – 5, pari al 62,5 per cento – si collocano nella fascia tra il 40 e il 60 per cento, che anche visivamente incarna l’idea di un processo di liberalizzazione lasciato a metà. Solo uno, il settore postale, si pone al di sotto della soglia simbolica del 40 per cento, col 38 per cento di liberalizzazione. La migliore performance è quella del settore elettrico, il cui 72 per cento riflette in particolare l’elevato grado di separazione della rete dall’*incumbent*. Complessivamente, l’economia italiana (nella misura può essere rappresentata da questi settori) risulta liberalizzata al 52 per cento. Cioè liberalizzata a metà.

### Elettricità: 72 per cento

Partendo da una condizione di monopolio pubblico, in un decennio il settore elettrico ha conosciuto una evoluzione molto importante. Gli indici di concentrazione del mercato indicano che la concorrenza si è tradotta nella pratica e ha consentito la formazione di cinque-sei imprese di dimensioni rilevanti. Circa il 70 per cento della domanda è libera di effettuare le sue scelte sul mercato, e di questa una quota sempre crescente si comporta effettivamente come libera. Di conseguenza, il mercato è sempre più contendibile. In particolare, il settore elettrico gode di una scelta di separazione proprietaria dall’*incumbent*, che ha avuto effetti significativi nello stimolare la competizione.

### Gas: 58 per cento

Il processo di liberalizzazione, nel settore del gas, ha fatto passi importanti rispetto alla maggioranza degli altri paesi europei, ma non ha ancora evidenziato chiari segnali di contendibilità. Esso può infatti essere definito aperto dal punto di vista della domanda, ma scarsamente competitivo da quello dell’offerta. Nonostante l’introduzione di elementi di concorrenza nella gestione delle infrastrutture e la rottura dell’integrazione monopolistica, il livello di concentrazione rimane ancora alto. L’ingresso di nuovi operatori non è stato in grado di contendere adeguatamente il mercato al principale operatore, a causa delle forti barriere economiche e finanziarie legate all’attività di importazione (evidentemente non superabili per mezzo di una riforma) e alla oggettiva difficoltà nel costruire nuove infrastrutture di adduzione indipendenti. I valori dello *switching factor* suggeriscono che anche la quota di domanda che è libera ancora non si comporti come tale. Infine, il livello di separazione della rete e degli stoccaggi non è sufficiente.

### Telecomunicazioni: 40 per cento

Il settore della telefonia fissa rappresenta ancora, dal punto di vista delle liberalizzazioni, un modello di organizzazione fortemente carente. La presenza di barriere legali all’ingresso (in particolare la necessità di affrontare un iter autorizzativo oneroso), il *market share* dell’*incumbent* che resta eccessivamente alto e addirittura presenta segnali di crescita, la contrazione del numero di operatori fanno dare un giudizio negativo sull’apertura del mercato. Per quel che riguarda l’assetto istituzionale, pesano l’intreccio tra la permanenza di una *golden share* su Telecom Italia in capo al governo (che anche recentemente è ricorso alla minaccia di impiegarla per contrastare un cambio nell’azionariato di controllo), una non del tutto limpida applicazione delle direttive europee e le inefficienze dell’Autorità di settore, oltre che una certa tendenza all’iper-regolamentazione tariffaria. Infine, nel caso delle telecomunicazioni la separazione della rete dall’*incumbent* è virtualmente assente.

### Trasporto ferroviario: 49 per cento

Sebbene la situazione normativa in Italia sia (quasi) allineata coi casi più avanzati in Europa, nella pratica la liberalizzazione sembra non riuscire a tradursi. In parte ciò è dovuto all'assenza di un regolatore indipendente. L'inadeguatezza degli investimenti e la presenza di un operatore dominante che, anche grazie al controllo che esercita sulla rete ferroviaria, non ha lasciato spazio ai concorrenti contribuiscono a spiegare la valutazione decisamente insufficiente. Oggi Trenitalia e Rfi sono parte della stessa *holding*, e questo ostacola lo sviluppo di una vera concorrenza. Unico aspetto positivo è che, a dispetto delle difficoltà di implementazione, la presenza di una normativa adeguata ha generato un trend positivo che, negli anni, spingerà il mercato italiano verso le *best practices* internazionali.

### Trasporto aereo: 66 per cento

Il fatto che il trasporto aereo sia retto sostanzialmente da norme europee fa sì che vi sia un elevato grado di convergenza tra i diversi mercati. I voli nazionali sono quasi tutti liberalizzati ad eccezione delle rotte in regime di pubblico servizio. I voli infraeuropei conoscono una piena liberalizzazione e sicuramente questo ha permesso un incremento notevole di questo mercato. I voli internazionali non sono invece liberalizzati ad esclusione di alcune rotte europee (Svizzera, Norvegia), ma a partire dal prossimo Aprile 2008 la situazione conoscerà un cambiamento grazie all'accordo *Open Skies* tra Unione Europea e Stati Uniti.

### Poste: 38 per cento

Il mercato postale in Italia è un caso scuola di settore teoricamente liberalizzato che però, effettivamente, richiede interventi sostanziali. La rilevante quota di mercato dell'*incumbent* è dovuta anche a una serie di vantaggi di cui esso gode: per esempio, su 6,2 miliardi di pezzi complessivamente recapitati nel 2005, Poste Italiane ne produrrebbe 3,95 miliardi, pari al 64 per cento, in mercati ancora riservati e 2,25 miliardi, pari al 36 per cento, in mercati legalmente aperti alla concorrenza. In relazione a quest'ultimo dato è tuttavia necessario precisare che 1,25 miliardi di pezzi riguardano stampe editoriali in abbonamento postale (giornali, riviste, pubblicazioni degli enti *non profit*) per le quali, sulla base delle norme vigenti, solo utilizzando Poste Italiane è possibile usufruire di un contributo statale, erogato direttamente all'azienda pubblica, che abbatte le tariffe mediamente del 60 per cento. L'area del mercato *mail* legalmente aperta alla concorrenza è di fatto totalmente preclusa, ragion per cui la valutazione è gravemente insufficiente.

### Professioni intellettuali: 46 per cento

Il giudizio negativo dipende dall'abnorme sistema ordinistico italiano: di fatto ogni professione riconducibile ad un'attività intellettuale (per quanto possa aver significato logico e sociale una categoria normativa creata appositamente per operare una distinzione tra i lavoratori autonomi) è strutturata attraverso un ordine. Ostacoli e vincoli significativi riguardano tanto l'avvio di un'attività quanto la sua conduzione e organizzazione. Sebbene la situazione sia migliorata in conseguenza del decreto Bersani, il settore è ancora caratterizzato da importanti rigidità. L'analisi, che si è concentrata sui quattro ordini degli architetti, avvocati, contabili e ingegneri, è stata integrata attraverso la valutazione della "quota di ordinismo" – cioè un confronto tra il numero di ordini esistenti in Italia e nel paese *benchmark* – utilizzata per tener conto della regolamentazione che insiste anche su altre professioni intellettuali.

### Lavoro: 50 per cento

Rispetto al grado di liberalizzazione della fasi di incontro tra domanda e offerta, il giudizio è positivo, soprattutto se si considerano le rigidità esistenti appena un decennio fa, quando l'Italia era l'unico paese europeo a prevedere ancora il monopolio pubblico del collocamento. Gravemente insufficiente è invece il grado di liberalizzazione delle regole, formali e sostanziali, di estinzione del rapporto di lavoro. La valutazione complessiva è insufficiente.

### *Italia: Liberalizzati al 52 per cento*

Cosa significa, per la nostra economia, essere liberalizzata al 52 per cento? È un dato che, da tanti punti di vista, non stupisce. È forse il valore su cui molti, dovendo indicare una percentuale, avrebbero scommesso. Esso trasmette, con la forza che solo i numeri possono avere, la sensibilità per il fatto che l'Italia ha “riformato a metà”. Ha iniziato il processo di liberalizzazione, in qualche caso si è anche spinta molto in là, ma non è arrivata a fine percorso; talvolta si è arenata nelle fasi iniziali del processo. E questo è un problema, perché se le riforme non sono coerenti, se l'impostazione di un mercato non è chiara, se non viene raggiunta una “soglia minima di riforma” che è anche una soglia critica, il mercato stesso perde la bussola. Non è chiaro se si tratti di un mercato liberalizzato – che non è – o statalizzato – che non è più. Lo Stato generalmente interviene meno che in un mercato statalizzato, ma potenzialmente può farlo, cambiando quasi a piacimento le carte in tavola, e questo di per sé costituisce un deterrente agli investimenti. È vero che, spesso, i tentativi di intromissione pubblica sarebbero infine respinti dalla Commissione Europea: ma la Commissione ha bisogno di tempo per agire, e i tempi di un'istruttoria comunitaria sono troppo lunghi rispetto ai tempi della borsa e dell'economia reale. La recente vicenda legata al controllo di Telecom Italia ne è, se non una prova, almeno un indizio: era chiarissimo che il ricorso alla *golden share* non avrebbe ottenuto il disco verde di Bruxelles, ma il semplice fatto di averlo agitato, assieme a una serie di altre minacce più o meno credibili e a un generale clima di ostilità, hanno spinto la “cordata tex-mex” (At&t e América Móvil) alla ritirata. La lezione è semplice: se non si liberalizza fino in fondo, restano sacche di discrezionalità e arbitrio che, in ultima analisi, nuocciono al mercato, ai consumatori e agli azionisti, limitando le potenzialità di crescita di un settore e ingarbugliando i tentativi di creare valore.

Un risultato del 52 per cento non è basso in termini assoluti – in fondo, se si trattasse di un esame, sarebbe di poco inferiore alla sufficienza – ma è *troppo* basso in relazione ai benefici che una liberalizzazione può produrre e che da essa ci si attendono. È quindi un risultato, dal punto di vista politico, gravemente insufficiente. Per almeno due ragioni. La prima è che dimostra come la politica italiana, nel suo complesso e con lodevoli eccezioni, abbia fatto in generale il “minimo sindacale” a fronte delle richieste europee (anche in altri paesi è andata così, naturalmente, ma questa non è né una giustificazione né una consolazione). La seconda è che, se i cittadini identificano il concetto di liberalizzazione con la pratica delle “mezzo liberalizzazioni”, cioè con un cambiamento di per sé fastidioso – nel senso che è sempre fastidioso dover spendere tempo e impegno per “imparare” le nuove regole del gioco – ma inadeguato a produrre effetti visibilmente positivi, c'è il rischio che si venga a creare un clima ostile alle liberalizzazioni con la stessa rapidità con cui si era formato, in passato, un clima ad esse favorevoli. In parte questo è già accaduto, anche a causa di una retorica pro-liberalizzazioni generosa ma talvolta semplicistica. Chi ha promesso, per mezzo delle liberalizzazioni, ciò che non necessariamente le liberalizzazioni possono dare (per esempio la riduzione dei prezzi, che magari c'è stata, ma è misurabile solo *ceteris paribus*, mentre le condizioni sono drammaticamente cambiate), non ha reso un buon servizio alla causa del libero mercato. Quello che oggi serve, quindi, non è solo liberalizzare, ma anche spiegare cos'è – e cosa non è – una liberalizzazione, quali sono i suoi effetti, le sue conseguenze, i suoi costi e i suoi benefici. L'Indice delle liberalizzazioni serve esattamente a questo: a mostrare che, per caso o per decisione, per necessità o per virtù, l'Italia ha fatto tanto ma ancora deve fare molto. Fermarsi a metà strada significherebbe gettare al vento i progressi compiuti e condannare il paese alla stagnazione. Che vuol

dire a crescere quando l'Europa cresce – ma un po' meno – e rallentare quando l'Europa rallenta – ma un po' di più.

È vero che, nonostante tutto, il dibattito sulle liberalizzazioni è a uno stadio relativamente avanzato e che è ormai acquisito da tutti, con l'eccezione forse di una rumorosa ma piccola minoranza e di taluni gruppi di pressione, che le forze del mercato vadano ulteriormente liberate. Ma, come dimostrano anche le vicende non sempre esaltanti di provvedimenti nati con l'intento di liberalizzare e finiti poco lontano dal punto di partenza, chiedere o promettere liberalizzazioni non basta. Augurarsi e stigmatizzare, invocare e denunciare non è sufficiente. L'Italia può e deve fare di più e meglio. Lo deve soprattutto a se stessa, perché solo così potrà tornare a essere protagonista, che vuol dire dare una vita migliore a tutti, maggiori opportunità a chi ha intenzione ed è capace di rimboccarsi le maniche, e mostrare in Europa che il sogno di un mercato interno libero e prospero ha ancora un significato. Come recita un proverbio cinese, “non il grido dell'anatra selvatica, ma il battito delle sue ali induce lo stormo a seguirla nel volo”.

# Tabelle riassuntive

# Italia 52%

Settore	Benchmark	Indice di liberalizzazione (%)
Elettricità	Regno Unito	72
Gas	Regno Unito	58
Telecomunicazioni	Regno Unito	40
Trasporto ferroviario	Regno Unito / Svezia	49
Trasporto aereo	Irlanda	66
Poste	Svezia	38
Professioni intellettuali	Regno Unito	46
Lavoro	Regno Unito	50
<b>Indice delle liberalizzazioni</b>		<b>52</b>

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	63	60
		(100-CR3)	60	57	
Switching factor	30	---	---	---	75
Modello di unbundling	20	---	---	---	100
<b>Valutazione complessiva</b>				<b>72</b>	

### Settore: Elettricità

#### Benchmark: Regno Unito

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	43	53
		(100-CR3)	60	60	
Switching factor	30	---	---	---	60
Modello di unbundling	20	---	---	---	70
<b>Valutazione complessiva</b>				<b>58</b>	

### Settore: Gas naturale

#### Benchmark: Regno Unito

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Apertura del mercato	33	Barriere legali all'ingresso	40	60	42
		Market share dell'incumbent	35	25	
		Numero operatori attivi	25	35	
Assetto istituzionale	33	Proprietà e controllo statale dell'incumbent	25	30	54
		Implementazione quadro normativo europeo	20	80	
		Autorità nazionale di regolamentazione	30	60	
		Regolamentazione tariffaria	25	50	
Rete	33	Livello di separazione	75	10	24
		Switching factor	25	60	
<b>Valutazione complessiva</b>				<b>40</b>	

### Settore: Telecomunicazioni

#### Benchmark: Regno Unito



Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	84	78
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	87	
		Competenze dell'autorità	33	63	
Accesso	21	Barriere informative	7	90	75
		Barriere amministrative	36	53	
		Barriere operative	57	87	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	60	36
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	23	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	16	
Valutazione complessiva				49	

Settore: Trasporto ferroviario

Benchmark: Svezia / Regno Unito

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Normativa comunitaria	75	100	95
		Normativa nazionale	25	80	
Accesso	21	Oneri pubblico servizio	70	65	74
		Slot	30	95	
Mercato	70	Sviluppo del trasporto aereo	50	30	60
		Quota mercato liberalizzato	50	90	
Valutazione complessiva				66	

Settore: Trasporto aereo

Benchmark: Irlanda

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	30	---	---	---	45
Access	70	---	---	---	34
Valutazione complessiva				38	

Settore: Servizi postali

Benchmark: Svezia

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Architetti	20	Avvio	40	57	63
		Conduzione	40	53	
		Organizzazione	20	95	
Avvocati	20	Avvio	40	43	57
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	87	
Contabili	20	Avvio	40	34	40
		Conduzione	40	35	
		Organizzazione	20	60	
Ingegneri	20	Avvio	40	36	48
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	95	
Ordinismo	20	---	---	---	25
<b>Valutazione complessiva</b>				<b>46</b>	

*Settore: Professioni intellettuali*

**Benchmark: Regno Unito**

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Norme direzionali	50	Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee	---	---	70
		Vincolo della parità di trattamento retributivo del lavoratore somministrato con il lavoratore stabile e di pari livello della impresa utilizzatrice	---	---	
		Causali tassative per la somministrazione di lavoro	---	---	
		Staff leasing	---	---	
Vincoli alla estinzione dei rapporti di lavoro	50	Obbligo di giustificare il licenziamento	---	---	30
		Conseguenze del licenziamento ingiustificato	---	---	
		Oneri e procedure sindacali in caso di licenziamento collettivo	---	---	
<b>Valutazione complessiva</b>				<b>50</b>	

*Settore: Mercato del lavoro*

**Benchmark: Regno Unito**

# Mercato elettrico

# 72%

*di Massimo Beccarello e Alessandro Iaria*

## INTRODUZIONE

La liberalizzazione del mercato elettrico è stata avviata in Italia con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79. Tale decreto, con il quale sono state recepite le indicazioni contenute nella direttiva comunitaria n. 92 del 1996 sulla creazione del Mercato Unico dell'energia, ha segnato l'inizio del processo di liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica.

Scopo della presente indagine è di fare il punto sullo stato della liberalizzazione del mercato elettrico italiano, ciò mediante l'utilizzo dei dati pubblicamente disponibili fino al 2005. Nello svolgimento dell'analisi non verranno effettuate valutazioni di efficienza né sul piano tecnico/economico, né su quello allocativo. L'obiettivo è di valutare la possibilità di costruire degli indicatori di contendibilità del mercato.

Per raggiungere i nostri scopi, ci serviremo di dati ufficiali sia sul piano nazionale sia con riferimento al contesto internazionale. Le principali fonti dalle quali è possibile attingere i dati di seguito rielaborati sono: l'Aeeg, la Commissione Europea, il Grtn e il Gme.

L'ordine seguito nell'esposizione vedrà inizialmente trattati gli indicatori classici impiegati per descrivere la struttura dell'offerta, come le quote di mercato ed i surrogati (HHI e CR4), sia a livello di generazione sia di distribuzione; successivamente si faranno considerazioni simili per quanto riguarda il livello competitivo delle imprese operanti nel MGP; poi, dall'offerta si passerà ad analizzare lo stato dell'*unbundling*; la domanda e, infine, lo stadio d'avanzamento degli investimenti produttivi.

Nella parte finale dell'elaborato si tenterà di riassumere in un unico indicatore il grado di contendibilità del mercato elettrico italiano. La valutazione complessiva sarà effettuata in modo comparativo rispetto al mercato inglese che, sotto il profilo della contendibilità, risulta essere quello di maggior successo a livello comunitario. La scelta del mercato elettrico inglese come metro di paragone prescinde da ogni tipo d'analisi sull'efficienza. La valutazione di sintesi sarà il risultato della ponderazione di alcuni degli indici ritenuti più significativi per la comprensione dello stato di liberalizzazione del mercato.

**STRUTTURA DELL'OFFERTA**

In questo paragrafo tenteremo di valutare il grado di concentrazione dal lato dell'offerta, analizzando rispettivamente: la generazione, il mercato all'ingrosso e il mercato *retail*.

Operatore	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Enel Produzione	53,1	49,5	43,8	46,4	43,9	39
Enel Green Power	3,2	3,3	3	2,9		
Interpower	3,2	2,6	2,5			
Elettrogen / Endesa	8,3	6,6	6,8	6,4	7,4	8,2
Eurogen / Edipower	9,4	8,6	7	7,6	9	8
Edison	7,3	9,4	13,4	9	12,1	11,7
Sondel	2,7	3				
Eni Power		2	1,9	2	9	9
Geval	0,1	1,1				
Aem Torino		0,9	0,6	0,5	0,6	1,1
Aem Milano		1,7	1,4	1,3	1,5	1,2
Asm Brescia			0,7	0,6	0,9	1
Idroelettrica Idroenergia Cva			1,1	1	0,9	0,9
Tirreno Power				2,3	2,2	3,8
Gruppo Erg				1,8	1,9	1,8
Sarlux				1,6		
Acea Electrabel			0,4	1,3	1,3	1,6
Centro Energia				0,7		
Cartiere Burgo				0,5	0,5	0,5
Api Holding				0,5	0,9	0,9
Elettra GIp-Gll				0,5	0,5	0,5
Ivoc				0,3		
Agsm Verona				0,3	0,4	0,5
Gruppo Saras					1,6	1,6
Foster Wheeler Mpe					0,7	0,7
Altri	12,7	11,3	17,8	12,5	8	8
Totale	100	100	100	100	100	100
CR4 <sup>1</sup>	81,3	77,4	74	72,3	72,4	67,9
HHI <sup>2</sup>	3219,22	2819,38	2533,12	2518,8	2328	1963,44

**Tabella 1**

Evoluzione delle quote di mercato (2000-2005).

1: L'indice CR4 rappresenta la somma delle quote di mercato delle quattro maggiori imprese. Può assumere valori compresi tra 0 e 100, minore è il suo valore e più bassa è la concentrazione del mercato.

2: L'indice Hirschman-Herfindahl (HHI) misura il grado di concentrazione e dispersione delle vendite ed assume valore compreso tra 0 (perfetta concorrenza) e 10000 (monopolio). Un valore dell'HHI inferiore a 1000 è considerato indice di un mercato concorrenziale, mentre al di sopra dei 1800 è considerato indice di un mercato poco competitivo.

Fonte: Rielaborazione Aeeg

### Struttura della generazione

Nella Tabella 1 sono riportate le quote di mercato relative ai vari operatori nel segmento della generazione. Per quanto riteniamo che gli indicatori di concentrazione non siano sufficienti a fornire un quadro completo sul livello della contendibilità, un processo di deconcentrazione è elemento *sufficiente* – ma *non necessario* – alla sua esistenza.

In Italia, a differenza di altri paesi, sono stati realizzati – a livello legislativo – interventi di tipo strutturale nei confronti dell'ex monopolista. Tali interventi riguardano la cessione di capacità produttiva da parte dell'*incumbent* per 15.000 MW di potenza installata, con l'obiettivo di diminuire la capacità di generazione dell'operatore dominante e favorire, al contempo, la nascita di nuovi soggetti autonomi sul mercato.

Nel periodo 2000-2005 due fenomeni concorrenti si sono verificati per quanto concerne la concentrazione nella generazione: da un lato l'ex monopolista ha visto diminuire la propria importanza relativa, passando da un 56,3 per cento (Enel Produzione + Enel Green Power) del mercato totale ad un più contenuto, ma in ogni caso ancora troppo elevato, 39 per cento; dall'altro, la riduzione del peso dell'operatore dominante ha corrisposto alla nascita di nuove imprese e al rafforzamento di altre già presenti sul mercato. Da notare la crescita del gruppo Eni, divenuto il terzo operatore in termini di quota di mercato nella generazione (9 per cento). Gli indici CR4 e HH confermano l'evoluzione positiva sul versante della competizione, soprattutto il secondo ci informa che il mercato sia ormai in prossimità della *moderata* concentrazione ( $HHI \leq 1800$ ), rispetto ad una situazione iniziale di *elevata* concentrazione.

### Struttura del mercato all'ingrosso e vendita al dettaglio

Nella tabella 2 sono riportati i dati di confronto dei principali paesi europei con riferimento alla struttura dei mercati all'ingrosso dell'energia elettrica, e parallelamente alla struttura di mercato nel segmento della vendita al cliente finale.

Il processo di liberalizzazione attuato nel mercato elettrico italiano, anche quando posto a confronto con quelli dei principali paesi europei, evidenzia una più marcata contendibilità dal lato della vendita sia all'ingrosso che al dettaglio. La configurazione strutturale iniziale era simile a quella di Spagna, Germania ed Austria. Nell'ambito del *benchmark* europeo i due casi polari sono rappresentati rispettivamente da Francia e Regno Unito.

Sulla base dei dati disponibili, il livello di concentrazione sul lato *retail* non sembra seguire particolari tendenze. Questa evidenza empirica ci porta ad ipotizzare che l'estensione del processo di liberalizzazione dei mercati elettrici – con riferimento al periodo 2002-2004 – abbia riguardato in misura molto limitata questo segmento. Per quanto il mercato rimanga ancora fortemente concentrato, i segnali di maggiore vivacità appartengono all'Italia, con un aumento del numero di imprese con una quota di mercato superiore al 5 per cento di cinque unità in un triennio.

Nel mercato francese si perpetua una concentrazione del mercato *wholesale* molto elevata e, soprattutto, stabile. Il caso d'eccellenza del mercato inglese è interessante in quanto dimostra come, nonostante un livello iniziale di competizione del tutto soddisfacente,<sup>1</sup> i soggetti coinvolti nel processo abbiano continuato ad inseguire l'obbiettivo della massimizzazione della competizione, ottenendo una diminuzione del 6 per cento (dal 44 al 39 per cento) della quota di mercato congiunta dei tre maggiori operatori.

1: Già nel 2001, lo stato competitivo del mercato inglese poteva essere considerato soddisfacente: il numero di soggetti di dimensioni rilevanti era superiore alle cinque unità sia sul fronte del *wholesale* sia su quello del *retail* e la quota di mercato congiunta delle prime tre imprese si attestava sul 44 per cento, una soglia ad oggi invidiabile da tutti gli altri paesi europei

	2001		2002-2003			
	Wholesale Quota dei tre maggiori operatori (%)	Retail Quota dei tre maggiori operatori (%)	Wholesale		Retail	
			Imprese con almeno il 5 per cento di quota del mercato	Quota dei tre maggiori operatori (%)	Imprese con almeno il 5 per cento di quota del mercato	Quota dei tre maggio- ri operatori (%)
Austria	68	42	5	45	7	67
Francia	98	96	1	92	1	90
Germania	63	62	4	64	3	50
Italia	70,8	93	4	66,5	2	72
Spagna	79	94	4	83	4	94
UK	44	37	8	36	8	42
	2004					
	Wholesale		Retail			
	Imprese con alme- no il 5 per cento di quota del mercato	Quota dei tre maggiori operatori (%)	Imprese con alme- no il 5 per cento di quota del mercato	Quota dei tre maggiori operatori (%)		
L*				MS	H	
Austria	5	54	6	60	60	60
Francia	1	96	1	91	97	96
Germania	5	72	4			
Italia	5	65	6	33	12	93
Spagna	3	69	5	82	86	85
UK	8	39	6	65	66	59

Tabella 2

Confronto europeo (2001-2004)

\* L, M/S e H stanno, rispettivamente, per: Grandi clienti industriali, Medio/Piccoli clienti industriali e Piccolissimi clienti commerciali o Domestici.

Fonte: Rielaborazione Commissione Europea

Le strutture dei mercati di Spagna, Italia ed Austria hanno dato segnali in direzione di una maggiore pluralità dal lato del *wholesale*. Tutti e tre i paesi hanno osservato una contrazione dei primi tre soggetti dal 14 (Austria) al 6 per cento (Italia).

Interessante il caso della Germania, partita da una situazione più favorevole rispetto a quella degli altri paesi (nel 2001, con un 63 per cento del mercato all'ingrosso nelle mani delle prime tre imprese, era seconda solo all'Inghilterra), alla fine del 2004 ha incassato la peggior performance relativa in termini di contendibilità: il numero di soggetti rilevanti (con quote di mercato superiori al 5 per cento) è aumentato sia nel segmento *wholesale* che in quello *retail*, ma i rispettivi indici di concentrazione sono peggiorati. Tale fatto potrebbe essere parzialmente spiegato dal forte aumento d'operazioni di M&A che i mercati comunitari stanno vivendo. Questo fatto evidenzia come le imprese elettriche operanti nella distribuzione, affrontando la sfida del rimanere competitive nel mercato europeo, devono crescere di dimensioni, con inevitabili conseguenze sui mercati locali, quando considerati in modo isolato.

Con riferimento al mercato all'ingrosso elettrico italiano, abbiamo ritenuto opportuno riportare alcuni dati sulla concentrazione legati alle modalità organizzative del servizio di dispacciamento, le quali incidono sul processo di formazione del prezzo nella borsa elettrica italiana.

La borsa elettrica italiana, avviata nell'aprile 2004, prevede un meccanismo di prezzi zionali dal lato dell'offerta e un prezzo unico nazionale (Pun) dal lato della domanda. La tabella 3<sup>2</sup> riporta l'indice HH nel mercato *day-ahead* (del giorno prima) con riferimento alle quattro principali macrozone.

Macrozona	2004	2005	2006
Nord	>3500 : <6500	>1500 : <1500	>1000 : >1500
Centro-Sud	>4500 : <9000	>3000 : >4000	<2500 : <3500
Sicilia	>4500 : <8000	>3000 : >4500	>2500 : <6000
Sardegna	>5000 : >6500	>3000 : >3500	<3000 : >3500

**Tabella 3**

Indice HHI delle Offerte per Macrozone – Oscillazioni Mensili, MGP (2004-2006).

Fonte: Rielaborazione Gme

Nel periodo 2004-2006, anche nel MGP lo stato della contendibilità sembra essere migliorato. Nel 2004 l'HHI zonale si attestava su valori medi molto elevati, circa 7000 per il Centro-Sud ed oltre 4000 per il Nord. Tali valori non possono che essere associati a situazioni d'assenza di competizione, con conseguente presenza di potere di mercato nelle mani di pochi soggetti, i *price makers*.

Già un anno dopo, nel 2005, possiamo osservare un'offerta meno concentrata, l'HHI associato al Centro-Sud e alle Isole è sceso di alcune migliaia di unità, attestandosi su valori medi compresi tra 3000 e 4500. Il risultato più significativo viene registrato dal Nord, il quale da un livello di concentrazione di oltre 4000 punti, è riuscito a mantenersi, per ogni mese del 2005, al di sotto della soglia di moderata concentrazione (1800).

Macrozona	2004				2005			
	% MWh necessari		% ore con almeno un operatore necessario		% MWh necessari		% ore con almeno un operatore necessario	
Nord	20		94		21		95	
Centro-Sud	53		100		48		100	
Sicilia	45		100		30		100	
Sardegna	11		71		14		81	
	% ore in cui l'operatore è necessario				% ore in cui l'operatore è necessario			
	A*	B	C	D	A	B	C	D
Nord	94	1	1	0	95	28	21	17
Centro-Sud	100	0	0	0	100	0	0	23
Sicilia	100	0	6	45	100	0	12	23
Sardegna	34	70	0	19	44	81	0	13

**Tabella 4**

IOR per macrozona, MGP (2004-2005).

\* A, B, C e D rappresentano, nell'ordine, i quattro maggiori operatori per ogni macrozona.

Fonte: Rielaborazione Gme

2: I valori riportati nella tabella sono approssimati; la sensibilità di variazione delle misure è di 249 unità. Il simbolo '<' sta ad indicare un valore che cade nelle 249 unità che precedono il numero, al contrario il simbolo '>' sta ad indicare un valore che cade nelle 249 unità che seguono il numero. Ad esempio: '<6000' significa che il valore dell'indice è compreso tra 5751 e 5999, mentre '>6000' che è compreso tra 6001 e 6249.

Nel 2006 il Nord, la Sardegna ed il Centro-Sud confermano l'andamento positivo intrapreso l'anno precedente, l'unica macro-area nella quale permane un elevato grado di concentrazione è la Sicilia, tra marzo ed aprile, infatti, l'indice HH ha sfiorato i 6000 punti per poi discendere costantemente al di sotto di quota 4000 entro il dicembre dello stesso anno.

L'*Indice di operatore residuale* misura la presenza di operatori di mercato residuali, vale a dire necessari al fine del soddisfacimento della domanda. Esso viene calcolato per le singole zone geografiche e per ciascun utente del dispacciamento (UdD) come rapporto tra le quantità complessivamente offerte dagli altri UdD e la quantità complessivamente venduta da tutti gli UdD all'interno della zona. L'indice assume valore minore di 1 in presenza di un operatore residuale.<sup>3</sup>

Sia nel 2004 che nel 2005 risulta essere chiara la presenza di almeno un macro-operatore residuale in ogni macrozona.

La quota d'energia venduta in assenza di concorrenza nel 2005 rispetto al 2004 si è ridotta sensibilmente solo in Sicilia (di 15 punti percentuali), restando sostanzialmente immutata nelle altre zone. Il Centro-Sud si conferma la macrozona con la maggior quota media di volumi venduti in assenza di concorrenza (48 per cento), mentre nelle altre macrozone la quota varia tra il 14 per cento e il 21 per cento.

La percentuale di ore in cui vi è almeno un operatore residuale aumenta in Sardegna (di 10 punti percentuali) e resta stabile nelle altre zone.

L'analisi dei singoli operatori, nel 2005, conferma la presenza di un solo operatore residuale in tutte le macrozone, le cui percentuali di residualità rispetto all'anno precedente sono variate solo in Sardegna (+10 punti percentuali). Sensibile l'aumento della percentuale degli altri operatori al Nord (compresi tra +17 e +27 punti percentuali). Quest'ultimo dato corrobora quanto detto in precedenza riguardo agli andamenti degli indici HH per le varie macro-aree: il Nord – la zona che vanta il più basso tasso di concentrazione dell'offerta – è l'unica ove si stanno consolidando una serie di operatori alternativi a quello pivotale, in grado di limitare il suo potere di mercato in sede di formazione del prezzo, e di rappresentare al contempo un'alternativa credibile per la domanda.

Macrozona	Gen. (%)	Feb. (%)	Mar. (%)	Apr. (%)	Mag. (%)	Giu. (%)	Lug. (%)	Ago. (%)	Set. (%)	Ott. (%)	Nov. (%)	Dic. (%)
Nord	<25	>15	>10	<15	>15	<15	<20	>10	15	>10	<15	<15
Centro-Sud	<50	>50	>45	>45	<40	<45	<45	>40	<40	>35	<35	>35
Sicilia	<40	<45	>40	<35	>40	<40	>40	<40	<35	<25	<20	>15
Sardegna	25	<25	<15	<10	<10	<20	<25	<15	<25	>40	35	<25
Italia	<35	>30	>25	>25	25	>25	30	<25	25	>20	22,5	>20

Tabella 5

IOR, Quota d'energia offerta in assenza di concorrenza, MGP (2006)

Fonte: Rielaborazione Gme

3: Definizione del Gme.



La tabella 5<sup>4</sup> riporta i dati più recenti riguardo alle quote di energia offerte in assenza di concorrenza nel 2006, ossia la percentuale di transazioni nelle quali un operatore è stato necessario per il soddisfacimento della domanda.

Nel 2006 non si sono verificati grandi cambiamenti. In tutte le macrozone, da dicembre a dicembre, si può notare una diminuzione della quota d'energia offerta in assenza di concorrenza sul totale delle quantità scambiate. L'unica eccezione a questo trend è rappresentata dalla Sardegna. A livello nazionale una quota leggermente superiore al 20 per cento dell'energia scambiata non viene acquistata in condizioni di concorrenza. Il dato di per sé non è rassicurante, ma la continua diminuzione di tale valore è da interpretare positivamente, senza ovviamente mai perdere di vista le situazioni di complessità che le macro-aree del Centro-Sud e delle Isole rappresentano.

	2001				2002			
	Apertura del mercato* (%)	Unbundling**		Switching Factor*** (%)	Apertura del mercato (%)	Unbundling		Switching Factor
		TSO	DSO			TSO	DSO	
Austria	100	L		5-10	100	L	C	
Francia	30	M		5-10	30	M	C	
Germania	100	M		10-20	100	L	C	
<b>Italia</b>	<b>45</b>	<b>L</b>		<b>10-20</b>	<b>49</b>	<b>P/L</b>	<b>L</b>	
Spagna	54	L		<5	55	P	L	
Uk	100	P		80	100	P	L	
2003					2004			
Austria	100	L	C	Dall'apertura al 2003	100	L	L	Dall'apertura al 2004
				22				20-50
Francia	34	M	C	22	70	L	M	5-20
Germania	100	L	C	35	100	L	C	20-50
<b>Italia</b>	<b>70</b>	<b>P/L</b>	<b>L</b>	<b>15</b>	<b>79</b>	<b>P</b>	<b>L</b>	<b>&gt;50</b>
Spagna	100	P	L	18	100	P	L	5-20
Uk	100	P	L	>80	100	P	L	>80
2005					1) C= contabile 2) M= manageriale 3) L= legale (in linea con le disposizioni comunitarie) 4) P= proprietaria			
Austria				29				
Francia				15				
Germania				21				
<b>Italia</b>				<b>60</b>				
Spagna				25				
Uk				>80				

**Tabella 6**

Apertura del mercato, unbundling e switching factor (2001-2005)

\* Con Apertura del mercato si intende la quota di domanda sul totale libera di scegliere l'impresa dalla quale rifornirsi.

\*\* L'Unbundling è riferito alla rete di trasmissione (TSO) e di distribuzione (DSO).

\*\*\* Con Switching Factor s'intende la quota della domanda aperta al mercato che effettivamente ha cambiato fornitore nel periodo di riferimento.

Fonte: Rielaborazione Commissione Europea

4 La notazione utilizzata in questa tabella è simile a quella adottata per la tabella 3, l'unica differenza è data dall'ampiezza dello scalino, ora di 2,49 punti percentuali.

## UNBUNDLING

La liberalizzazione dei mercati energetici in Europa è stata caratterizzata da due principi generali: l'accesso alle infrastrutture di rete a condizioni eque e non discriminatorie (principio del Third Party Access) e la progressiva separazione dell'attività di trasporto dell'energia su reti dalle altre attività della filiera (produzione e vendita). Questi due indirizzi di carattere generale sono stati considerati come fondamentali al fine di un corretto processo d'apertura dei mercati.

Il dibattito sulla separazione ha, di fatto, portato a focalizzarsi su quattro tipi d'*unbundling*: contabile, manageriale, societario e proprietario. In generale, la teoria economica ha sempre supportato l'orientamento secondo il quale quanto più indipendente è la gestione della rete, tanto più efficace sarà il processo di liberalizzazione del mercato.

Poiché in questa analisi non siamo interessati a valutare le relazioni tra *unbundling* ed efficienza economica, ci limiteremo a valutare le relazioni tra tipo di *unbundling* e, rispettivamente, contendibilità del consumatore finale e contendibilità dal lato dell'offerta.

Con riferimento alla domanda ci limiteremo a considerare quale indicatore di contendibilità del consumatore finale il meglio noto *switching factor*. Questo indicatore – pubblicamente disponibile tra i dati forniti dalla Commissione Europea – rappresenta una misura della reattività dei consumatori a variazioni delle condizioni d'offerta.

Dopo aver analizzato le percentuali di consumatori che hanno cambiato fornitore nei principali mercati europei, cercheremo di valutare se esista una qualche forma di relazione con la tipologia d'*unbundling*.

I sei paesi presi come riferimento per un confronto internazionale hanno dimostrato grande impegno sul versante dell'apertura della domanda al mercato. Nel periodo 2001-2005, tutti, pur partendo alcuni da situazioni di profonda arretratezza (Francia col 30 per cento ed Italia col 45 per cento), hanno saputo garantire alla domanda di energia elettrica gradi di libertà pressoché totali. Da segnalare la grande progressione di Francia e Spagna; come visto in precedenza per altri motivi, anche qui l'eccellenza è rappresentata dal caso inglese, con un'apertura del mercato totale fin dal 2001.

Il dato sull'apertura del mercato è in realtà poco utile se non abbinato a quello sullo *switching factor* della domanda. Che la quota di domanda libera sia la più elevata possibile è, infatti, condizione *necessaria ma non sufficiente* alla permanenza di alti livelli di contendibilità del mercato. Proprio quest'analisi congiunta ci permette di affermare che il paese dove tale importante problema sia stato meglio compreso ed affrontato è l'Italia. Difatti, al fianco di un'apertura ormai totale – il mercato italiano – vede anche una soddisfacente quota (60 per cento) della propria domanda passare da un fornitore all'altro al variare delle condizioni delle offerte. Lo stesso può essere detto solo per il Regno Unito, ma non per gli altri paesi, dove la quota di utenti che hanno cambiato il proprio fornitore è mediamente sempre inferiore al 30 per cento.

Paese	CR <sub>3</sub> (%)	Unbundling
Austria	54	L
Francia	96	L
Germania	72	L
Italia	65	P
Spagna	69	P
Uk	39	P

Tabella 7

Unbundling e Concentrazione (2004)

Fonte: Rielaborazione Commissione Europea

Tra modello d'*unbundling* e *switching factor* non è facilmente identificabile un rapporto di correlazione. Nonostante ciò, è possibile, anche alla luce delle osservazioni fatte sino ad ora, affermare che quei paesi (Italia, Spagna e Regno Unito) che hanno adottato modelli di separazione proprietaria delle reti sembrano anche essere quelli ove la concorrenza stia sbocciando, anno dopo anno, ad un tasso più sostenuto rispetto agli altri. Infatti, gli *switching factors* di valore maggiore appartengono a Regno Unito ed Italia, rispettivamente al 60 per cento ed all'80 per cento (2004).

La tabella 7 rappresenta un tentativo di valutazione della possibile correlazione tra *unbundling* e grado di concentrazione del mercato.

Come nel caso dello *switching factor*, il modello d'*unbundling* scelto dai vari paesi non sembra essere linearmente correlato con risultati di tipo specifico. Potremmo definire la separazione (almeno) legale come condizione *necessaria ma non sufficiente* per la fioritura di contesti di massima contendibilità. Nel caso della Francia ad un *unbundling* legale corrisponde un CR<sub>3</sub> del 96 per cento, mentre in quello dell'Austria, ad una separazione sempre legale corrisponde un CR<sub>3</sub> di 42 punti percentuali inferiore. L'unico genere di separazione in grado di fornire un risultato chiaramente positivo – sul fronte della contendibilità – sembra essere quella proprietaria, adottata dal Regno Unito, il paese che vanta il più basso valore dell'indice CR<sub>3</sub>.

#### ANALISI DELLA DOMANDA

Nella seguente tabella saranno presentati i dati relativi alla domanda di energia elettrica nell'intervallo 2000-2006. Per quanto concerne la contendibilità dell'offerta è infatti importante comprendere se la domanda totale stia aumentando o diminuendo negli anni, e quanta parte della stessa sia libera di effettuare le proprie scelte d'acquisto sul mercato o, diversamente, sia vincolata.

Le ultime due colonne della Tabella 8 ci portano a sostenere che in Italia sia progressivamente aumentato il grado di liberalizzazione *effettivo* del mercato elettrico. Infatti, una quota sempre

Anno	Domanda Totale (GWh)	Export (GWh)	Import (GWh)	(Import + Export) / Domanda Totale	Domanda Vincolata (TWh)	Domanda Libera (TWh)	Domanda Libera / Domanda Totale	Domanda Libera Effettiva / Domanda Libera Potenziale
2000	279319,5	484	44831	0,162	209,4	46,1	0,165	
2001	285492,1	549,3	48926,6	0,173	187,2	76	0,266	
2002	290959,5	922,3	51519,1	0,180	170,5	98,2	0,337	
2003	299788,6	518,3	51485,9	0,173	165,6	113,1	0,377	
2004	304489,6	790,8	46425,7	0,155	156,3	127,1	0,417	60,04
2005	309816,8	1109,5	50264	0,166	153	136,7	0,439	61,2
2006	316047	1605	46323	0,152				

**Tabella 8**

Analisi della domanda ed apertura verso l'estero

Fonte: Rielaborazione Aeg

maggiore della domanda totale, anno dopo anno, risulta essere libera di compiere le proprie scelte di consumo sul mercato. Nonostante il *trend* sia positivo, però, una valutazione in termini assoluti di tale porzione della domanda dimostra come il lavoro da fare, in questo senso, sia ancora molto. Difatti, nel 2005 la porzione di domanda libera su quella totale ammontava circa al 44 per cento; a sua volta circa il 60 per cento della domanda *potenzialmente* libera ha anche dimostrato di esserlo *sostanzialmente*. Ciò significa che solo il 26,5 per cento della domanda totale si è comportata *effettivamente* come se fosse stata libera.

Dal 2001 al 2006 si registra, per il mercato italiano, un continuo aumento annuale della domanda di energia elettrica. Nello stesso intervallo di tempo le esportazioni sono triplicate, mentre le importazioni si sono mantenute su valori pressoché costanti. Il grado d'apertura del mercato verso l'estero si è attestato per tutto il periodo su livelli del 15-17 per cento. Considerando in modo congiunto queste informazioni constatiamo che, a parità (relativa) di interscambi con l'estero è stato possibile mantenere costanti le importazioni ed incrementare il livello delle esportazioni.

### **CAPACITÀ E INVESTIMENTI**

Il processo d'autorizzazione per la realizzazione di nuove centrali da parte del Ministero delle attività produttive è un tassello fondamentale per il progredire dell'apertura del mercato a nuovi operatori. La normativa per il rilascio delle autorizzazioni è stata modificata nel 2002, nel tentativo di accelerare il processo, anche se, spesso, nella pratica, i progetti riscontrano ritardi nelle concessioni a livello locale. Il Ministero, con le modalità previste dalla nuova procedura introdotta dal decreto 9 aprile 2002, n. 55 (il cosiddetto "decreto sblocca centrali" successivamente integrato dalla legge 17 aprile 2003, n. 83), e a conclusione dei procedimenti avviati prima di esso, ha rilasciato sinora numerose nuove autorizzazioni. I progetti autorizzati riguardano a volte modifiche d'impianto, ma, nella maggior parte dei casi, la costruzione a nuovo di centrali elettriche, in particolare con la tecnologia a ciclo combinato.

La tabella 9 informa sul dove, nel territorio italiano, le autorizzazioni d'investimenti produttivi concesse dal Ministero delle attività produttive durante il periodo 2002-2004, siano state localizzate.

Macrozona/Regione	MW	% SUL TOTALE
Nord	7957	40,3
Centro-Nord	790	4
Centro-Sud	1580	8
Sud	5430	27,5
Calabria	4000	20,2
<b>Totale</b>	<b>19757</b>	<b>100</b>

**Tabella 9**

Localizzazione autorizzazioni per nuove centrali termoelettriche (2002-2004)

Fonte: Elaborazione Aeeg su dati del Ministero delle Attività Produttive

Il Ministero delle attività produttive, nel periodo 2002-2004, ha rilasciato autorizzazioni per la realizzazione di nuovi impianti per una capacità complessiva pari a circa 20.000 MW. Il 40 per cento delle nuove autorizzazioni si è concentrato nel Nord, dove era già installato il 53 per cento circa della potenza efficiente netta esistente. La quota maggiore degli investimenti produttivi (circa il 48 per cento), però, ha visto come meta il Sud del paese.

La tabella 10 illustra gli incrementi annuali di capacità di generazione *lorda* del sistema elettrico italiano nel periodo 2004-2005.

Anno	Potenza installata a fine anno	Nuovi impianti entrati in funzione entro la fine dell'anno	Incremento capacità produttiva per: repowering, riconversioni, ambientalizzazioni	Dismissioni	Entrate Nette
2003	78250				
2004	80092	1390	1058	-606	1842
2005	84993	4190	1312	-601	4901
2003-2005		5580	2370	-1207	6743

**Tabella 10**

Crescita della capacità installata (2004-2005), MW

Fonte: Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione del settore dell'energia elettrica, Aeg & Agcm.

Nel biennio 2004-2005 la potenza di generazione *lorda* d'energia elettrica, in Italia, è aumentata circa del 7 per cento per l'entrata in funzione di nuovi impianti e del 3 per cento per il potenziamento di quelli già esistenti. Considerando una perdita di capacità – sempre nello stesso intervallo di tempo – dell'1,5 per cento per via delle dismissioni, otteniamo una variazione complessiva della potenza *lorda* di generazione d'energia elettrica, in Italia, di +8,5 punti percentuali.

Nella tabella 11 sono riportati dati molto simili a quelli già osservati nella tavola precedente. L'unica differenza riguarda la capacità cui si fa riferimento, la quale non è più *lorda*, ma *netta*.

Anno	Potenza disponibile a fine anno	Nuovi impianti entrati in funzione entro la fine dell'anno	ENTRATE impianti dopo: repowering, riconversioni, ambientalizzazioni	USCITE per: dismissioni, repowering, riconversioni, ambientalizzazioni	Entrate Nette
2003	68456				
2004	69520	1390	2556	2882	1064
2005	73722	4921	2680	3399	4202
2006	79566	2430	3700	286	5844
2007	83195	1135	2724	230	3629
2004-2007		9876	11660	6797	14739

**Tabella 11**

Crescita della capacità efficiente netta operativa (2004-2007), MW

Fonte: Indagine Conoscitiva sullo stato della liberalizzazione del settore dell'energia elettrica, Aeg & Agcm.

Nel periodo 2004-2007 la capacità di generazione netta, in Italia, è aumentata del 21,5 per cento. Il 54,5 per cento di tale incremento è attribuibile al potenziamento di impianti già esistenti, il rimanente 45,5 per cento alla costruzione di nuovi. A fine 2005, il rapporto tra potenza disponibile netta e lorda installate ammontava circa all'87 per cento, facendo emergere una differenza di 11.271 MW tra le due.

Nella Tabella 12 viene ripresentato il dato sugli incrementi di potenza netta operativa nella generazione, questa volta, però, considerati per singolo operatore.

Nel periodo 2004-2007 vi è stato un incremento della potenza efficiente netta operativa pari a circa 14.800 MW. Un terzo dell'aumento di capacità disponibile è ascrivibile ad impianti appartenenti all'ex perimetro Enel (le Genco), ovvero sia gli impianti confluiti in Edipower, Endesa Italia e Tirreno Power e gli impianti di Enel Produzione, un altro terzo è relativo agli impianti di EniPower.

Operatore	Potenza
SET	380
Aem MI	380
Aem TO	380
Asm BS	380
Atel ACTV	50
Edipower	2244
Edison	2640
Electrabel Italia	375
Endesa Italia	1095
Enel Produzione	443
Enipower	4430
Energy Molise	750
Tirreno Power	1191
<b>Totale Operatori</b>	<b>14739</b>

*Tabella 12*

Aumento della potenza efficiente netta operativa, per operatore (2004-2007), MW

Fonte: Indagine elaborazioni e stime Aeed su dati Grtn

### CONCLUSIONI: SCHEDE DI VALUTAZIONE

Giunti a questo punto, come detto in apertura, costruiremo un indicatore che permetta di approssimare il grado di contendibilità del mercato italiano del gas rispetto a quello inglese.

Il valore finale dell'indicatore dovrà in un certo senso rispecchiare quanto affermato durante il corso dell'elaborato. Tale risultato sarà dato dalla media aritmetica ponderata di tre degli indicatori che, a nostro avviso, riflettono con sufficiente fedeltà il livello di contendibilità del mercato elettrico: la concentrazione dell'offerta nel segmento *wholesale*, lo *switching factor* della domanda ed il modello d'*unbundling* dell'infrastruttura di rete.

Il primo elemento – la concentrazione dell'offerta nel segmento *wholesale* – verrà quantificato come media ponderata di due sottoindicatori di peso, rispettivamente 40 e 60 per cento: il numero d'impresе che detengono una quota del mercato superiore al 5 per cento ed il complementare dell'indice CR3. Personalmente riteniamo che lo stato della concentrazione dell'offerta sia il misuratore più esplicativo con riferimento alla contendibilità del mercato, dunque, il peso assegnatogli è del 50 per cento sul totale.

Il secondo elemento – lo *switching factor* della domanda – gioca un ruolo essenziale nel rendere credibile la minaccia di nuovi ingressi, gli è stato perciò associato un peso del 30 per cento sul totale.

Il terzo ed ultimo elemento – il modello d'*unbundling* – è quello che influisce di meno sulla valutazione totale, precisamente pesa per il 20 per cento. Il motivo riguarda la non chiara relazione che emerge tra modello di separazione scelto e grado di contendibilità del mercato. Questa variabile può assumere unicamente quattro valori: 100 per cento quando la separazione è proprietaria, 70 per cento quando è legale o societaria, 25 per cento quando manageriale e 10 per cento quando contabile.

In definitiva, il paese *benchmark* (il Regno Unito, assunto equivalente al 100 per cento di liberalizzazione) fin dall'avvio dei processi di liberalizzazione ha dimostrato di essere l'esempio da seguire in tema di contendibilità. L'offerta presenta una struttura frammentata con otto imprese di dimensioni rilevanti (con una quota di mercato superiore al 5 per cento), il CR3 si attesta su valori inferiori al 40 per cento, la domanda è al 100 per cento libera di scegliere l'impresa dalla quale rifornirsi e il valore dello *switching factor* ha ormai superato quota 80 per cento. Anche dal punto di vista del modello d'*unbundling* adottato, il Regno Unito si mantiene – con la separazione *proprietaria* – su livelli d'eccellenza.

Per contro, il punto di partenza del mercato elettrico italiano, all'alba delle liberalizzazioni, non rappresentava un caso d'eccellenza. Nonostante questo, l'impegno profuso ha reso possibili importanti miglioramenti sul fronte della contendibilità. Da una/due a cinque/sei imprese di dimensioni rilevanti, indici di concentrazione HH e CR3/4 in continua diminuzione, una larga quota della domanda (70 per cento) è ormai libera di effettuare le proprie scelte d'acquisto sul mercato e di questa, una porzione di anno in anno superiore decide di cambiare effettivamente fornitore. Il mercato dimostra di essere sempre più contendibile e la struttura dell'offerta sempre più rarefatta. L'ex monopolista, pur detenendo un potere ancora elevato, sta lentamente perdendo la sua presa sul mercato. Degno di nota, tra le altre cose, è il modello *proprietario* di separazione della rete, che colloca l'Italia, assieme a Spagna e Regno Unito, tra i paesi più all'avanguardia in materia. Dalla valutazione degli indicatori considerati emerge, per l'Italia, un Indice di liberalizzazione pari al 72 per cento.





# Mercato del gas

# 58%

di Massimo Beccarello e Alessandro Iaria

## INTRODUZIONE

Con la Direttiva N. 98/30/CE è stato avviato il processo di liberalizzazione del mercato europeo del gas naturale. In Italia, la liberalizzazione del settore del gas si è svolta nel quadro degli indirizzi di politica energetica formulati dal Governo attraverso il decreto legislativo 164/2000 secondo la regolamentazione prevista dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.

Lo scopo del presente elaborato è quello di svolgere un'analisi sul livello di contendibilità raggiunta nel mercato del gas naturale, una sorta di primo bilancio – a quasi sei anni dall'avvio – del processo di liberalizzazione. Nel condurre questa analisi non saranno considerate le valutazioni sull'efficienza sia produttiva che allocativa. Ciò nella convinzione che soddisfacenti livelli di competizione *per* il mercato stimolino l'offerta – sul lungo periodo – a comportarsi in modo efficiente.

Questa scheda è stata redatta sulla base di dati pubblicamente disponibili. Le fonti principali sono: l'Aeeg, la Commissione Europea e il Ministero delle attività produttive.

Il settore del gas naturale sarà analizzato secondo un ordine di filiera.

Una volta completata l'esposizione dei vari indicatori ed effettuate le rispettive riflessioni si tenterà di effettuare una valutazione complessiva del processo di liberalizzazione italiano. La valutazione finale sarà espressa in termini percentuali e confrontata con il processo di liberalizzazione nel Regno Unito. La scelta del caso inglese come *benchmark* principale a livello comunitario (a prescindere da considerazioni d'efficienza economica), è motivata dal fatto che il Regno Unito fu il primo paese europeo ad avviare un processo di liberalizzazione. Tuttavia, date le differenti caratteristiche strutturali d'approvvigionamento del mercato inglese ed italiano, questa comparazione potrebbe essere difficilmente sostenibile.

## APPROVVIGIONAMENTO DI GAS NATURALE

Lo studio della struttura degli approvvigionamenti è importante ai fini della valutazione della contendibilità dell'offerta. Questo perché permette di capire attraverso quali *vie* sia possibile entrare nel mercato. Nel mercato italiano del gas naturale è possibile accedere al segmento *upstream*

attraverso due modalità: la prima è costituita dallo sfruttamento dei giacimenti nazionali, la seconda dall'importazione via *pipeline* e/o terminali di rigassificazione. Cerchiamo ora di capire in che misura, ognuna delle due vie, sia effettivamente percorribile da imprese nuove entranti.

In primo luogo è necessario verificare il peso dei due canali d'approvvigionamento.

La Tabella 1 evidenzia in modo chiaro la forte diminuzione della produzione nazionale di gas naturale di quasi il 30 per cento nel periodo 2000-2005 (passando da 16,6 Gmc a 11,5 Gmc) ed il peso

	2000	2002	2003	2004	2005
Produzione Nazionale	16,6	14,3	13,6	13	11,5
Importazioni	58,8	58,1	62,4	67,2	72,6
Variazione Scorte + Perdite di Rete	5,8	2,4	- 0,3	0,9	0,7
Vendite e Consumi Finali	69,6	70	76,3	79,3	83,4

**Tabella 1**

Produzione, importazioni e consumi finali (2000-2005)

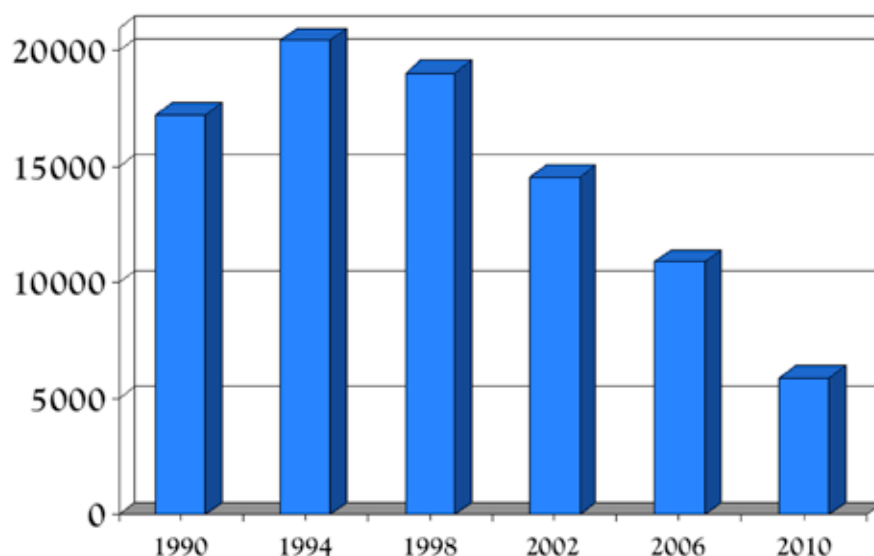
Fonte: Rielaborazione Aeeg

sempre più rilevante delle importazioni, che sono aumentate di quasi il 25 per cento nello stesso periodo (passando da 58,8 Gmc a 72,6).

Da un lato la domanda di gas è in continua ascesa, dall'altro la produzione interna è in costante declino. Per soddisfare la domanda, le importazioni devono aumentare, periodo dopo periodo. In termini relativi, le importazioni pesano, ormai in modo irreversibile, oltre l'80 per cento sul totale degli approvvigionamenti nazionali e ne costituiscono la fonte primaria.

### La produzione nazionale

La Figura 1 evidenzia la progressiva riduzione della produzione nazionale di gas naturale. Non è certo una novità che la produzione subisca decrementi di questa entità da un anno all'altro. È



**Figura 1**

Andamento della produzione di gas naturale in Italia (1990-2010)

noto, infatti, che i maggiori giacimenti siano già stati scoperti e che le imprese tendano a non investire nel segmento dell'*upstream* in Italia, nonostante gli incentivi offerti dal Governo (anche per la produzione di campi marginali, come previsto dal decreto legislativo n. 164/00), principalmente a causa della complessità degli *iter* autorizzativi. A ciò si aggiunge il blocco allo sfruttamento dei giacimenti dell'Alto Adriatico, che lascia il paese in uno stato di generica non-economicità nell'estrazione del gas in tutti gli altri siti potenziali. Secondo le attuali proiezioni, la produzione di gas naturale è destinata ad assestarsi nel 2010 poco al di sopra dei 7 Gmc.

La Tabella successiva informa che nonostante il calo consistente della produzione nazionale, il segmento rimane fortemente concentrato nelle mani dell'operatore dominante per percentuali al di sopra dell'80 per cento.

Operatore	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)
Eni	88	88	87,4	89,7	83,1	84,1
Edison	12	12	8,4	8,1	8	7,9
Altri	0	0	4,2	2,2	8,9	8

Tabella 3

Quote di mercato nella produzione interna (2000-2005)

Fonte: Rielaborazione AeeG

## 2.2-Importazioni di gas naturale

Come abbiamo visto analizzando la Tabella 1, il canale d'importazione è destinato a diventare il percorso principale per l'ingresso di nuove imprese nel mercato nazionale del gas naturale. Per questa ragione è necessario valutare il grado di rigidità che tale canale d'accesso al mercato presenta.

Il primo aspetto da considerare per comprendere le principali difficoltà d'ingresso nel mercato italiano è strettamente legato alla geopolitica degli approvvigionamenti. Sulla base dei dati pubbli-

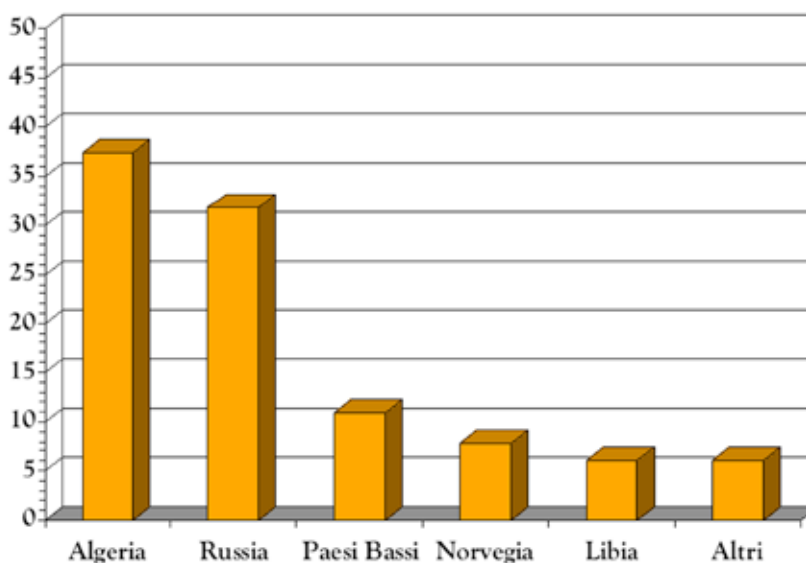


Figura 2

Importazioni di Gas nel 2005 secondo la provenienza (%)

Fonte: Rielaborazione AeeG

ci relativi al 2005, oltre il 70 per cento del gas naturale importato proviene da paesi produttori che non appartengono al mercato dell'Unione Europea.

La struttura delle importazioni del gas naturale è stata costruita nella fase pre-liberalizzazione attraverso contratti a lungo termine. Questi hanno consentito di fornire le garanzie commerciali per la costruzione delle infrastrutture d'importazione. Tale corrispondenza biunivoca tra contratti di approvvigionamento e infrastrutture d'importazione costituisce uno degli elementi caratterizzanti del modello di concorrenza nel mercato del gas (concorrenza per il mercato) e, allo stesso tempo, uno degli elementi di maggiore rigidità per l'ingresso di nuovi operatori.

La Tabella 3 evidenzia la capacità d'importazione del gas naturale suddivisa per i diversi punti di ingresso nel paese. Possiamo facilmente vedere che sulla base dei più recenti dati del Ministero delle attività produttive, le infrastrutture sono utilizzate per percentuali molto elevate, lasciando poco spazio, o capacità, a nuovi operatori.

Punto di importazione	Conferibile	Conferita	Disponibile	Quota Conferita/ Conferibile (%)
Passo Gries	57,5	57,5	0	100
Tarvisio	88,3	84,1	4,2	95
Mazara del Vallo	80,5	80,4	0,1	100
Gorizia	2	0,86	1,1	43
Gela (1/2006)	22,8	22,8	0	100
<b>Totale</b>	<b>251,1</b>	<b>245,7</b>	<b>5,4</b>	<b>98</b>

**Tabella 3**

Capacità di trasporto di tipo continuo, standard giornaliero per punto d'entrata – (Mm3)

Fonte: Ministero delle attività produttive

Questo dato, tuttavia, non deve sorprendere se si guarda alle modalità di approvvigionamento sotto il profilo contrattuale. La Tabella 4 va letta in modo complementare alla 3: da essa emerge che quasi il 70 per cento della capacità d'importazione sia legata a contratti *take or pay* di durata superiore ai 10 anni.

Durata*	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)
1-5	1,8	5,3	2	3,8	12
Residuo	0	6,6	3,4		12
5-10	7,4	8,5	9,5	9,5	1
Residuo (<10)	7,53	16,5	13,9		15
10-20	26	31,9	33,6	32,1	19
Residuo (10-15)	39,35	11,8	26,9		50
20-25	9,4	10,2	11,8	15,4	20
Residuo (15-20)	53,12	65,1	55,4		19
25-30	55,4	44	43,2	39,2	48

**Tabella 4**

Importazioni: Struttura dei contratti attivi, durata intera e residua, (2002-2006)

\* La durata dei contratti è misurata in anni.

Fonte: Rielaborazione Aeeg

La lettura combinata delle due tabelle precedenti informa che l'esigua capacità disponibile sulle infrastrutture esistenti, è già – per lunghi periodi – vincolata da impegni di capacità sui gasdotti d'adduzione al mercato italiano. Tale evidenza empirica suggerisce e rafforza l'ipotesi che l'unica modalità per favorire l'ingresso di nuovi entranti ed aumentare la contendibilità del mercato rimanga la costruzione di nuove infrastrutture.

Accanto ad una valutazione delle rigidità commerciali all'ingresso, è importante comprendere il livello di concentrazione tra gli operatori con riferimento alle quote d'importazione. Gli ultimi dati pubblicamente disponibili confrontano il periodo 2002 con il 2003. È possibile osservare che il peso dell'operatore principale in tale periodo si è ridotto, anche per effetto dei tetti antitrust imposti dal D. lgs. 164/2000.

Da una prima valutazione sulla struttura degli approvvigionamenti, il mercato del gas naturale italiano presenta ancora dei livelli di concentrazione elevati. L'ingresso o la crescita di nuovi operatori è stata favorita dall'introduzione di tetti antitrust. Alcuni lievi miglioramenti possono essere osservati sul fronte dell'importazione: dal 2002 al 2003, sia l'indice CR<sub>4</sub> sia l'HHI sono diminuiti, mantenendosi comunque su valori assoluti non associabili a situazioni di elevata pressione concorrenziale.

Operatore	2002 (%)	2003 (%)
Eni Gas & Power	71	61,5
Enel Trade	13,6	14,5
Edison Gas	7,5	9,4
Plurigas	3,4	4,9
Energia	1,37	1,9
Gaz De France		0,9
Dalmine Energia	1	0,9
Gas Natural Vendita Italia		0,6
Eni Divisione Agip	0,06	
Energas	0,4	
Altri	1,13	5,4
Hhi <sup>1</sup>	5298,44	4139,62
Cr <sub>4</sub> <sup>2</sup>	95,4	90,3

Tabella 5

Quote di mercato nell'importazione (2002-2003)

Fonte: Rielaborazione AeeG

### STRUTTURA DELL'OFFERTA

Nei precedenti paragrafi abbiamo discusso dell'importanza relativa che produzione ed importazioni rivestono sul piano della contendibilità. Ora eseguiremo un tentativo di misurazione, seppur del tutto approssimativo, di tale contendibilità. Il nostro tentativo consisterà nell'osservazione delle quote di mercato degli operatori lungo un periodo di diversi anni. Questo con la consapevolezza che un mercato non debba *necessariamente* essere poco concentrato per essere considerato contendibile, ma che l'osservazione di fenomeni di deconcentrazione dell'offerta possa essere associata a situazioni nelle quali esista un qualche grado di contendibilità.

La Tabella 6 suggerisce che il segmento dell'approvvigionamento del gas naturale presenti delle caratteristiche di forte concentrazione in tutti i paesi europei. Dal confronto internazionale emerge che solo il Regno Unito possa vantare un livello di contendibilità accettabile: il numero di operatori di dimensioni rilevanti è 7 (contro i 3/5 del mercato italiano) e dal 2004 al 2005 il CR<sub>3</sub> è diminuito di 46 punti percentuali, toccando quota 36 per cento (quello italiano è sceso di un solo punto, attestandosi su valori quasi doppi).

Dopo aver ragionato sul segmento dell'*upstream*, sembra naturale compiere il passo successivo per avvicinarsi ai consumatori finali e spostare l'attenzione al segmento del *downstream*.

Una delle principali innovazioni introdotte dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 riguarda l'obbligo di separazione societaria, per tutti gli operatori, tra chi svolge l'attività di distribuzione

Paese	2002		2003	
	Imprese con almeno il 5 per cento di capacità sul totale	Quota di gas controllata dalla maggiore impresa (%)	Imprese con almeno il 5 per cento di capacità sul totale	Quota di gas controllata dalla maggiore impresa (%)
Austria	3	80	3	80
Francia	2	90	2	90
Germania	5	54	5	54
<b>Italia</b>	<b>5</b>	<b>75</b>	<b>5</b>	<b>75</b>
Spagna	3	57	3	75
Uk	5	50	5	50
	2004		2005	
	Imprese con almeno il 5 per cento di capacità sul totale	CR3	Imprese con almeno il 5 per cento di capacità sul totale	CR3
Austria	3	90	2	80
Francia	2	91	2	98
Germania	5		5	80
<b>Italia</b>	<b>5</b>	<b>63</b>	<b>3</b>	<b>62</b>
Spagna	4	80	4	73
Uk	6	82	7	36

Tabella 6

Struttura dell'Approvvigionamento (2002-2005)

Fonte: Rielaborazione Commissione Europea

e chi effettua la vendita di gas al consumatore finale. In tale contesto la società di distribuzione si limita ad eseguire il servizio di trasporto del gas fino all'utente finale, comprensivo della gestione, della manutenzione e di tutte le attività connesse alla rete fisica di distribuzione. Il soggetto venditore, invece, svolge l'attività commerciale di fornitura del gas.

Con la liberalizzazione del mercato, a decorrere dal 1 gennaio 2003 la vendita di gas naturale viene dunque effettuata unicamente da società che non svolgano alcuna altra attività nel settore del gas naturale, salvo: l'importazione, l'esportazione, la coltivazione e l'attività di cliente grossista. Quest'ultimo è la persona fisica o giuridica che acquista e vende gas naturale e che non svolge l'attività di trasporto o di distribuzione.

L'attività di distribuzione ha il carattere del servizio pubblico e viene attribuita tramite gara per un periodo massimo di 12 anni dai vari enti locali (Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane) attraverso contratti di servizio predisposti dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas al gestore del servizio.

L'attività di vendita è invece soggetta ad autorizzazione ministeriale (da parte del Ministero delle attività produttive) rilasciata secondo criteri di tipo tecnico – economico. Tra questi si possono ricordare le capacità tecniche e finanziarie adeguate, la disponibilità di un servizio di modulazione adeguato, la dimostrazione della provenienza del gas naturale.

Nel 2002 è entrato in vigore il tetto sulle immissioni nella rete nazionale di gasdotti di gas naturale d'importazione o di produzione destinato alla vendita di cui all'art. 19, comma 3, del D. Lgs. 164/2000 che fissa il limite massimo d'immissioni consentito a ciascun operatore nella misura del 75 per cento dei consumi nazionali nel primo anno di regolamentazione, limite che si riduce di 2 punti percentuali per ciascun anno successivo al 2002 fino a raggiungere il 61 per cento.

Dal 2002 al 2005, il segmento dei grossisti ha evidenziato una progressiva riduzione del grado di concentrazione, rilevata sia dall'indice CR4 che dal HHI. Come nel caso dell'*upstream*, nonostante i

Operatore	2002 (%)	2005 (%)
Eni Gas & Power	65,3	52,5
Enel Trade	16,2	13,91
Edison Gas	8,6	10,5
Plurigas	3,8	2,9
Aem Trading	1,78	2
Energia	0,657	1,84
Gaz De France		1,41
Blumet		1,31
Dalmine Energia	0,617	
Edison Energia	0,459	
Altri	2,587	13,63
Hhi	4625,81	3265,26
Cr4	93,9	79,81

Tabella 7

Quote di mercato dei grossisti (2002-2005)

Fonte: Rielaborazione Aeeg

segnali forniti dal mercato siano da interpretare positivamente, i valori assunti dagli indicatori non permettono di ritenere soddisfacente il livello di pressione competitiva presente. Almeno una parte dei miglioramenti registrati, a livello di concentrazione, nel segmento *downstream*, è da attribuire ai tetti (introdotti dal D. Lgs. 164/2000) sulle quantità d'immissioni di gas consentite a ciascun operatore. Tali limiti hanno agito da *deterrente* nei confronti di un aumento del giro d'affari da parte dell'operatore dominante (l'unico a movimentare quantitativi di gas tali da poter essere considerati vicini a quelli massimi fissati dalla legge). La quota di mercato dell'operatore dominante è diminuita di oltre 10 punti percentuali in un intervallo di tre anni.

Quantità	2002	2003	2004	2005
N Operatori	504	432	353	257
Volume Venduto (Gm <sup>3</sup> )	26,6	33	31,4	24,9
Volume Unitario Medio (Mm <sup>3</sup> )	53	76	89	97

Tabella 8

Evoluzione in numero e dimensione media dei venditori (2002-2005)

Fonte: Aeeg

Allargando la visuale rispetto ai soli grossisti, è in generale in atto – nella vendita – un processo d'aggregazione. Il numero di soggetti incaricati di tale attività – pur mantenendosi sull'ordine delle centinaia – diminuisce anno dopo anno, e le quantità vendute mediamente da ognuno, in modo simmetrico, aumentano. Questo fenomeno di concentrazione potrebbe essere legato all'esistenza di economie di scala nella fase di vendita.

Tuttavia, per una valutazione completa sarebbe necessario effettuare un'analisi dell'efficienza della dinamica competitiva, cosa che esula dagli scopi del presente elaborato. Infatti, il rafforzamento di nuovi operatori è in larga misura dovuto all'introduzione di tetti antitrust e non all'ingresso sul mercato attraverso canali autonomi ed indipendenti dal principale operatore.

### CAPACITÀ E INVESTIMENTI NELLE IMPORTAZIONI

Dai paragrafi precedenti è emerso che il canale principale per l'ingresso di nuovi operatori nel mercato italiano è costituito dalle importazioni.

Abbiamo visto che il portafoglio di paesi produttori dai quali l'Italia ottiene la quota prevalente dei suoi acquisti di gas sono cinque: Algeria, Russia, Paesi Bassi, Norvegia e Libia. La capacità d'importazione resa disponibile dagli impianti attualmente in funzione nei confronti dei cinque paesi esportatori è impiegata al 98 per cento del suo potenziale. Questo dato, unitamente a quanto detto sulla lunga durata dei contratti d'importazione, ci porta ad affermare che il 98 per cento della capacità d'immissione di gas estero nel mercato italiano sia allocata ad operatori già presenti per le durate riportate nella Tabella 2.

Alla luce di ciò, l'unico elemento che potrebbe incrementare la contendibilità del segmento *up-stream* riguarda il potenziamento delle linee esistenti e/o la creazione di nuove infrastrutture d'importazione *pipelines* e terminali di rigassificazione.

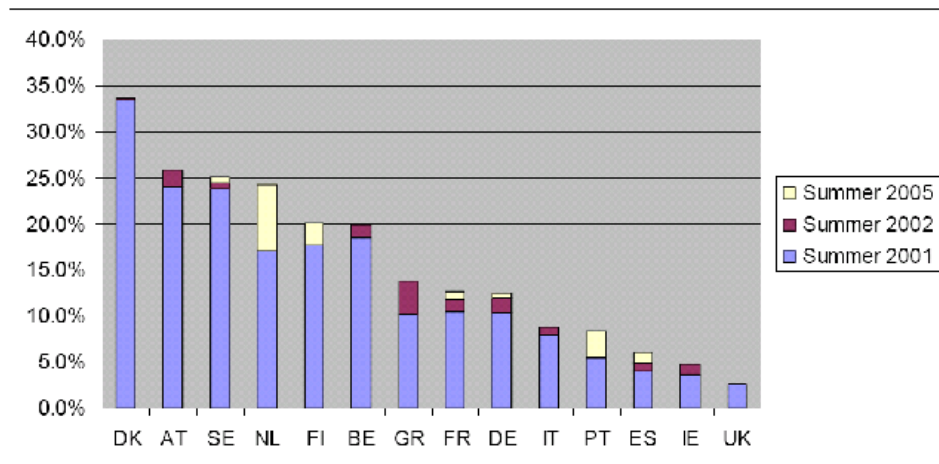


Figura 3

Capacità d'importazione/totale capacità installata

Fonte: Commissione Europea

La Figura 3 colloca queste considerazioni nell'ambito di un *benchmark* internazionale, e fornisce una prima indicazione del livello di utilizzo della capacità d'importazione nei diversi paesi europei nel periodo estivo, che per il mercato del gas naturale rappresenta un periodo *off-peak*.

Possiamo vedere come il nostro paese, rispetto agli altri, faccia un uso comunque elevato della capacità d'importazione. Va tuttavia considerato che l'ottimizzazione della capacità è anche legata alla elevata dimensione dei siti di stoccaggio rispetto ai consumi complessivi: ovvero, il ciclo di invaso e svasso degli stoccaggi consente di ottimizzare il profilo di utilizzo della capacità d'importazione associata ai contratti *take or pay*.

La Figura precedente conferma che, per il mercato italiano, l'incremento del livello di contendibilità non può che essere ricondotto alla costruzione di nuove infrastrutture d'importazione. Sulla carta l'avvio del processo di liberalizzazione ha favorito la presentazione di molti progetti d'investimento in nuove infrastrutture. A tale riguardo, esistono tre livelli di rafforzamento delle infrastrutture che devono essere considerati separatamente in relazione al loro grado di economicità.



Progetto	Capacità Nominale Potenziamento (Gm <sup>3</sup> /anno)	Lunghezza (Km)	Data Completamento Studio Fattibilità	Avvio Iter Assegnazione Capacità di Trasporto	Stime MAP Previsione Inizio Esercizio
Potenziamento gasdotto Algeria-Italia via Tunisia (Mazara del Vallo): aumento della capacità di trasporto lungo il tratto in Tunisia	3,2	372	2002	2003 sospeso, ripreso nel 2005	2008
Potenziamento gasdotto TAG d'importazione di gas naturale dalla Russia (Tarvisio), potenziamento TAG in Austria	3,3	380	2002	Iniziato nel 2005, più volte rinviato	2008
Potenziamento gasdotto Libia-Italia (Gela)	2	516			
Ulteriore potenziamento gasdotto Algeria-Italia via Tunisia (Mazara del Vallo): aumento della capacità di trasporto lungo il tratto tunisino del gasdotto	3,3	372	2002		2011
Ulteriore potenziamento TAG d'importazione di gas naturale dalla Russia (Tarvisio), potenziamento TAG in Austria	3,2	380	2002		2011

Tabella 9

Potenziamento gasdotti esistenti  
Fonte: Ministero delle attività produttive

La prima tipologia (riportata nella Tabella 9) riguarda i potenziamenti delle infrastrutture esistenti. I primi effetti di questi interventi dovrebbero manifestarsi sul mercato italiano a partire dal prossimo anno termico.

Entro il 2011 i potenziamenti dovrebbero incrementare la capacità d'importazione di quasi 14 miliardi di metri cubi.

Più rilevanti risultano i nuovi progetti di gasdotti d'importazione che sono di seguito riportati nella Tabella 10. In generale, i nuovi gasdotti d'importazione, sotto il profilo competitivo, risultano – in prospettiva – in grado di fornire maggiore contendibilità al mercato.

Progetto	Capacità Nominale (Gm <sup>3</sup> /anno)	Lunghezza (Km)	Diametro Gasdotto (Pollici)	Data Inizio Studio Fattibilità	Stime MAP Previsione Inizio Esercizio
Gasdotto Igi, Interconnessione Grecia-Italia – tratto offshore	8-10	212	32	2005	2010
Nuovo gasdotto Algeria-Italia (Sardegna/Corsica)	10	2000	36	2005	
Progetto Bressanone-Innsbruck	1-2	48	20	2006	
Progetto Tap, Trans Adriatic Pipeline (Albania/Italia)	10	421-500	32	2007	

Tabella 10

Nuovi gasdotti in progetto  
Fonte: Ministero delle attività produttive

Sulla base dei progetti presentati, il potenziale di nuova capacità d'importazione rilevato nella Tabella 10 risulterebbe pari a circa 32 miliardi di metri cubi. Le modalità classiche di costruzione delle nuove infrastrutture sono strettamente legate a contratti d'importazione di lungo periodo con una specifica riserva di capacità (quale elemento incentivante) per il soggetto proponente.

Interessante – nel contesto italiano – è stato lo sviluppo, per quanto con alterne fortune sotto il profilo dell'accettabilità ambientale, dei progetti per la costruzione di nuovi terminali di rigassificazione. La Tabella 11 riporta i progetti attualmente presentati al Ministero per lo sviluppo economico.

Il potenziale complessivo della capacità d'importazione prevista dai progetti di rigassificatori ammonta a circa 82 miliardi di metri cubi. Il dato risulta essere comprensibile anche considerate le caratteristiche insulari del nostro paese.

Progetto	Società	Capacità G(m <sup>3</sup> )/anno
Porto Levante offshore (RO)	10% Edison, 45% ExxonMobil e 45% Qatar Petroleum	Ampliamento fino ad 8
Brindisi	Brindisi LNG (100% British Gas Italia)	8
Toscana offshore (LI)	OLT – Offshore LNG Terminal, Endesa Europa, OLT Energy Toscana	3, espandibili a 6
Rosignano (LI)	Edison – BP – Solway	8
Gioia Tauro (RC)	LNG Terminal (100% CrossGas)	12
Taranto	Gas Natural	8
Zaule (TS)	Gas Natural	8
Trieste offshore (TS)	Endesa Italia	8
Porto Empedocle (AG)	Nuove Energie	8, espandibili a 12
Rada di Augusta (SR)	ERG Power&Gas – Shell Energy Italia	Fase 1/2: 8 Fase 1: 12

**Tabella 11**

Nuovi terminali Gnl in progetto al 31 marzo 2006

Fonte: Ministero delle attività produttive

Per quanto risulti evidente che i progetti presentati siano concorrenti e non realizzabili complessivamente, un utile indicatore della pressione competitiva del mercato italiano del gas naturale potrebbe essere dato dal rapporto tra i progetti potenziali ed il livello dei consumi. Per quanto questo dato si riferisca ad una contendibilità *potenziale*, è in ogni caso una possibile approssimazione dell'interesse ad entrare nel mercato da parte di nuovi operatori, che naturalmente andrà separato dalla capacità effettiva di creare nuova capacità d'importazione.

**UNBUNDLING**

Sino ad ora abbiamo sostenuto quanto sia rilevante, al fine di creare una maggiore competitività, l'esistenza di canali d'adduzione indipendenti. La stessa normativa europea, al fine di incentivare nuovi progetti d'investimento, introduce il concetto di riserva di capacità per il soggetto proponente. Tuttavia, è opportuno ricordare che il principio guida di tutto il processo di liberalizzazione europeo è stato quello del Third Party Access alle infrastrutture di rete. Questo principio fu introdotto allo scopo di favorire l'interscambio tra gli stati membri, attraverso la tutela d'uso delle infrastrutture di rete a condizioni eque e non discriminatorie. Per favorire l'applicazione del Third Party Access venne introdotta la separazione delle attività di rete da quelle commerciali, al fine di evitare sussidi incrociati di prezzo e/o problematiche del tipo *vertical foreclosure*.

Il dibattito sulla separazione ha di fatto portato a configurare tre tipi d'*unbundling* nel caso del gas: contabile, societario e proprietario. In generale, la teoria economica ha sempre supportato l'orientamento secondo il quale quanto più indipendente è la gestione della rete, tanto più efficace sarà il processo di liberalizzazione del mercato.

Poiché in questa analisi non siamo interessati a valutare le relazioni tra *unbundling* ed efficienza economica, ci limiteremo a valutare le relazioni tra tipo di *unbundling* e, rispettivamente, contendibilità del consumatore finale e contendibilità dal lato dell'offerta.

	2002				2003					
	Apertura del mercato* (%)	Unbundling**		Switching Factor (1998-2001) *** (%)	Apertura del mercato (%)	Unbundling		Switching Factor (fino al 2003) (%)		
		TSO	DSO			TSO	DSO			
AUSTRIA	100	L	L	<2	100	L	L	9		
FRANCIA	20	C	C	20-30	20	C	C	25		
GERMANIA	100	C	C	<2	100	C	C	7		
ITALIA	96	L	L	10-20	100	L	L	30		
SPAGNA	79	P	L	20-30	100	P	L	>50		
UK	100	P	P	>50	100	P	P	>50		
	2004				2005****					
AUSTRIA	100	L	L					L (%)	M (%)	S (%)
								6	6	4
FRANCIA	70	L	C					14	14	0
GERMANIA	100	C	C							
ITALIA	100	L	L					23	3	1
SPAGNA	100	L	L					60	60	2
UK	100	P	P					85	75	47

**Tabella 12**

Apertura del mercato, unbundling e switching factor (2002-2005)

1) C = contabile

2) L = societaria (in linea con le disposizioni comunitarie)

3) P = proprietaria

\* Con Apertura del mercato si intende la quota di domanda sul totale libera di scegliere l'impresa dalla quale rifornirsi.

\*\* L'Unbundling è riferito alla rete di trasmissione (Tso) e di distribuzione (Dso).

\*\*\* Con Switching Factor s'intende la quota della domanda aperta al mercato che effettivamente ha cambiato fornitore nel periodo di riferimento.

\*\*\*\* L, M e S stanno ad indicare le dimensioni dei consumatori, rispettivamente grandi, medi e piccoli.

Fonte: Rielaborazione Commissione Europea

Con riferimento alla domanda, in questa prima analisi, ci limitiamo a considerare quale indicatore di contendibilità del consumatore finale il meglio noto *switching factor*. Questo indicatore – pubblicamente disponibile tra i dati forniti dalla Commissione Europea – rappresenta una misura della reattività dei consumatori a variazioni delle condizioni d’offerta.

Dopo aver analizzato le percentuali di consumatori che hanno cambiato fornitore nei principali mercati europei, cercheremo di valutare se esista una qualche forma di relazione con la tipologia d’*unbundling*.

Prima di analizzare i dati della Tabella 12, è bene ricordare che in Italia, dal 1 gennaio 2003 la vendita di gas ai clienti finali del servizio, siano essi industriali o civili, è stata completamente liberalizzata. La distinzione fra clienti idonei e clienti vincolati è stata superata e tutti i clienti finali godono dell’opportunità di approvvigionarsi presso il fornitore di gas che propone l’offerta economicamente più vantaggiosa. La realizzazione di condizioni d’effettiva concorrenza richiede tuttavia tempi più lunghi. La data del 2003 non ha potuto, infatti, segnare la fine del monopolio in tutte le fasi che costituiscono la filiera del gas naturale. Le caratteristiche dei servizi a rete sono tali da richiedere una pluralità di misure di regolamentazione economica e tecnica dei segmenti caratterizzati da monopolio naturale, ovvero di tutte le attività legate alla rete, al fine di poter rendere effettiva la concorrenza in quelli in cui questa sia strutturalmente possibile.

Analizzando i dati riportati nella Tabella 12 emerge che la domanda italiana, pur essendo nominalmente libera nella sua interezza, nella pratica non vede un’effettiva sostituzione delle offerte che vanno a soddisfarla che vada oltre il 20-30 per cento. Ad eccezione di Spagna e Regno Unito, per gli altri paesi europei, la situazione è ancora peggiore. I consumatori di gas, anche se *liberi* di cambiare fornitore, rimangono *fermi*, fenomeno che mina la credibilità della minaccia d’entrata, e dunque della contendibilità stessa.

Sul piano della correlazione tra *unbundling* e *switching factor* non è possibile identificare un rapporto di chiara linearità. È però anche vero che i mercati europei di maggior successo dal punto di vista dell’apertura e dello *switching* della domanda (Spagna e Regno Unito) – secondo quanto riportato nella Tabella 12 –, siano anche quelli ove il tipo d’*unbundling* adottato è societario o proprietario.

Paese	CR <sub>3</sub> (%)	Unbundling
AUSTRIA	80	L
FRANCIA	98	L
GERMANIA	80	C
ITALIA	62	L
SPAGNA	73	L
UK	36	P

Tabella 13

Unbundling e Concentrazione (2005)

Fonte: Rielaborazione Commissione Europea

La Tabella 13 rappresenta un primo tentativo di valutazione della possibile correlazione tra *unbundling* e grado di concentrazione del mercato.

Come nel caso dello *switching factor*, il modello d’*unbundling* scelto dai vari paesi non sembra essere linearmente correlato con risultati di tipo specifico. Potremmo definire la separazione (almeno) societaria come condizione *necessaria ma non sufficiente* per la fioritura di contesti di massima contendibilità. Nel caso della Francia ad un *unbundling* legale corrisponde un CR<sub>3</sub> del 98 per cento, mentre in quello dell’Italia, ad una separazione sempre legale corrisponde un CR<sub>3</sub> di 36 punti percentuali inferiore. L’unico genere di separazione in grado di fornire un risultato chiara-

mente positivo – sul fronte della contendibilità – sembra essere quella proprietaria, adottata dal Regno Unito.

### **CONCLUSIONI: SCHEDA DI VALUTAZIONE**

Giunti a questo punto, come detto in apertura, costruiremo un indicatore che permetta di approssimare il grado di contendibilità del mercato italiano del gas rispetto a quello inglese.

Il valore finale dell'indicatore dovrà, in un certo senso, rispecchiare quanto affermato durante corso dell'elaborato. Tale risultato sarà dato dalla media aritmetica ponderata di tre degli indicatori che, a nostro avviso, riflettono con sufficiente fedeltà il livello di contendibilità del mercato del gas: la concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento, lo *switching factor* della domanda ed il modello d'*unbundling* dell'infrastruttura di rete.

Il primo elemento – la concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento – verrà quantificato come media ponderata di due sottoindicatori di peso rispettivamente 40 per cento e 60 per cento: il numero di imprese che detengono una quota del mercato superiore al 5 per cento ed il complementare dell'indice CR3. Personalmente riteniamo che lo stato della concentrazione dell'offerta sia il misuratore più esplicativo con riferimento alla contendibilità del mercato, dunque, il peso assegnatoli è del 50 per cento sul totale.

Il secondo elemento – lo *switching factor* della domanda – gioca un ruolo essenziale nel rendere credibile la minaccia di nuovi ingressi: gli è stato perciò associato un peso del 30 per cento sul totale.

Il terzo ed ultimo elemento – il modello d'*unbundling* – è quello che influisce di meno sulla valutazione totale, precisamente pesa per il 20 per cento. Il motivo riguarda la non chiara relazione che emerge tra modello di separazione scelto e grado di contendibilità del mercato. Questa variabile può assumere unicamente quattro valori: 100 per cento quando la separazione è proprietaria, 70 per cento quando è legale o societaria e 30 per cento quando contabile.

Come paese *benchmark* è stato scelto il Regno Unito, per cui viene assunto un grado di liberalizzazione pari al 100 per cento. Il mercato del gas inglese, come negli altri settori critici che stanno attraversando la transizione da monopolio a concorrenza, si distingue per l'eccellenza dei risultati ottenuti sotto il profilo della contendibilità. La struttura dell'offerta, nel 2001, era molto simile a quella tedesca. Da allora il Regno Unito ha compiuto passi da gigante, mentre la Germania – dal punto di vista della contendibilità – sembra non essere stata in grado di tenere il passo. Infatti, mentre nel mercato inglese il numero di soggetti di dimensioni rilevanti è passato da 5 a 7, ed il CR3 dal 50 al 36 per cento; in quello tedesco sia il numero di soggetti con quota maggiore del 5 per cento che il CR3 sono rimasti costanti (rispettivamente 5 e 80 per cento). Una delle ragioni potrebbe riposare nello stato dell'*unbundling* delle reti, completo nel caso inglese (proprietaria), solamente contabile in quello tedesco. Un indicatore rappresentativo del successo della liberalizzazione inglese è lo *switching factor*: oltre il 50 per cento della domanda totale ha cambiato almeno una volta fornitore, dimostrando che, nel mercato, esistono alternative concrete all'operatore principale.

Rispetto al Regno Unito e in base agli indicatori scelti, il grado di liberalizzazione italiano viene valutato nel 58 per cento. Purtroppo, allo stato attuale, la situazione del mercato del gas italiano, dal punto di vista della contendibilità, non è soddisfacente; l'osservazione dei fatti ci porta a definire il settore del gas come *aperto dal punto di vista della domanda ma scarsamente competitivo da quello dell'offerta*. L'esperienza concreta di liberalizzazione del mercato del gas in un paese importatore insegna che l'apertura del mercato, per quanto riguarda la domanda, e la separazione delle fasi potenzialmente competitive da quelle monopolistiche, abbinate al libero accesso a queste ultime, siano condizioni *necessarie ma non sufficienti* affinché si sviluppino alti gradi di contendibilità sul fronte dell'offerta. Il mercato del gas italiano è caratterizzato da un'offerta altamente con-

centrata, dove l'ex monopolista è ancora presente lungo tutta la filiera produttiva. I valori assunti dallo *switching factor* suggeriscono sia necessario fare ancora molto sul versante della domanda per rendere *effettivamente credibile* la minaccia d'entrata. Alla stessa stregua bisogna dedicare energie all'ottenimento di una separazione delle infrastrutture di rete che sia *proprietaria*. Quella *societaria*, infatti, non sembra sufficiente a garantire i risultati di contendibilità che fino ad alcuni anni fa le forze politiche avevano sperato.

# Telecomunicazioni

# 40%

*di Rosamaria Bitetti e Massimiliano Trovato*

## INTRODUZIONE

Lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare il grado d'apertura del mercato delle telecomunicazioni nel nostro paese, valutando quanto è stato fatto sino ad ora e tentando di suggerire quanto rimane da fare. Per assolvere a tale funzione, sarà utile raffrontare la situazione italiana con quella di un altro paese che gli stessi problemi ha saputo affrontare, si direbbe, con maggior successo: nel caso specifico - per riconoscimento unanime, nell'opinione di centri di ricerca ed organizzazioni internazionali - questo paese non può che essere la Gran Bretagna.

Dopo aver presentato concisamente le linee essenziali e le tematiche peculiari del mercato delle TLC, proporremo di condurre il confronto sulla scorta di tre indicatori - a propria volta articolati in un certo numero di sottoindicatori - che ci paiono rappresentare adeguatamente le criticità del sistema; per ciascuna di tali voci porremo a 100 la "soluzione inglese" e assegneremo un punteggio quanto più possibile coerente alla nostra alternativa. La media - ponderata secondo i criteri che specificheremo più avanti in questo capitolo - dei valori così ottenuti fornirà un'indicazione auspicabilmente realistica della strada che resta da percorrere per raggiungere il traguardo di una liberalizzazione il cui successo sia non astrattamente ipotizzabile, quanto empiricamente apprezzato.

\*\*\*

Nel settore delle telecomunicazioni, la presenza del settore pubblico è stata tradizionalmente assai invasiva. Chi s'accingesse ad esaminare oggi il livello di concorrenzialità dell'industria italiana delle TLC si troverebbe però di fronte ad un quadro sostanzialmente ambiguo: mentre il comparto mobile si può considerare in larga parte liberalizzato e competitivo, lo stesso non può dirsi per quanto concerne la telefonia fissa e la banda larga, le cui relazioni con la telefonia fissa sono profondamente radicate, sebbene i più recenti sviluppi tecnologici rendano forse obsolete tali categorizzazioni.

Una simile differenza non sembra potersi giustificare sulla base delle vicende storiche che hanno caratterizzato la fornitura dei due servizi: certo più recente l'esperienza del mobile, ma assimilabile a quella del fisso nei suoi tratti distintivi, avendo entrambe sperimentato un periodo (più o meno lungo) di monopolio e negli anni Novanta la successiva privatizzazione dell'operatore statale, con l'emersione dei primi competitori.

La peculiarità della telefonia fissa risiede nella sua dipendenza da una rete infrastrutturale di costosa e disagiata replicabilità, che – permanendone in capo all'*incumbent* la proprietà – funge da collo di bottiglia e restringe il campo della concorrenza; tale circostanza non viene in rilievo con urgenza paragonabile nel settore del mobile, nel cui ambito è possibile portare ad esistenza una rete ex novo sopportando un onere finanziario ed operativo significativamente ridotto.

La disponibilità della rete fornisce all'operatore che la possiede una serie di vantaggi riconducibili a tre profili: (a) innanzitutto, garantisce la possibilità di fruire delle informazioni che essa veicola; (b) in secondo luogo, è prevedibile che lo sviluppo tecnologico della struttura sia incentivato o disincentivato o comunque subordinato alle esigenze che per l'operatore vengano in luce nell'esercizio del proprio ruolo di *provider* di servizi; (c) infine, e con maggior rilievo, permette che sia l'*incumbent* a sindacare l'accesso al mercato dei suoi stessi concorrenti (che possono raggiungere l'utente finale solo attraverso l'infrastruttura) al prezzo che esso determina: emergono, dunque, con evidenza i rischi potenzialmente letali che tale situazione pone a carico della competitività dell'intero sistema.

Bisogna poi sottolineare che – nonostante la notata minor impellenza delle questioni concorrenziali nel campo del mobile – questo squilibrio strutturale finisce per propagarsi necessariamente, in un momento storico in cui la convergenza fra i vari servizi sembra giocare un ruolo chiave nell'evoluzione del mercato delle TLC.

V'è da dire, infine, che al momento attuale si può solo supporre che le future evoluzioni tecnologiche riducano l'importanza dell'infrastruttura in rame, rendendo coerentemente meno pressanti le questioni testé accennate. Ciò non toglie che la discussione odierna non possa prescindere dalla definizione di un condivisibile statuto della rete fissa.

### METODO ED ALTRE QUESTIONI PRELIMINARI

Come detto, l'assetto del mercato italiano delle TLC verrà rapportato non ad un modello archetipico di mercato integralmente liberalizzato, ma ad un modello contingente che possa fornire soluzioni già passate al vaglio della realtà fattuale. Più in particolare, la nostra disamina si snoderà attraverso una serie d'indicatori e sottoindicatori di natura quantitativa o qualitativa. La funzione di queste pagine introduttive sarà esattamente quella di rendere ragione del disegno di tali indicatori, giustificandone la rilevanza tanto ai fini dell'inclusione quanto in termini d'influenza sulla valutazione globale: in particolare, mentre i macroindicatori contribuiranno in egual misura alla formulazione del nostro giudizio, a ciascuno dei sottoindicatori che li compongono sarà assegnato un diverso peso, cosicché l'analisi non debba risentire della considerazione di circostanze che pur meritevoli d'interesse non ricoprano un ruolo preponderante nella risoluzione del nostro quesito fondamentale.

Quanto alla scelta del *benchmark*, un certo numero di condizioni ci fa propendere per l'individuazione nel Regno Unito del paese di riferimento per la nostra analisi: (1) la circostanza che abbia svolto un ruolo pionieristico nella diffusione su scala mondiale d'un orientamento favorevole ai processi di privatizzazione, particolarmente nel campo delle TLC, a partire dagli anni Ottanta; (2) il conseguente vantaggio accumulato in termini d'esperienza; (3) il fatto che abbia posto rimedio, caso unico al mondo, alla *vexata quaestio* dell'integrazione tra infrastrutture e servizi in capo all'ex monopolista pubblico; (4) la diffusione nel paese d'un generale atteggiamento di disfavore nei confronti dell'intervento pubblico nell'economia. La significatività del confronto è inoltre garantita da tre ulteriori elementi: (1) la circostanza che i diversi indicatori socio-economici dei due paesi siano in buona approssimazione comparabili; (2) il fatto che l'evoluzione del mercato TLC abbia seguito storicamente un percorso assimilabile, particolarmente con la privatizzazione d'un operatore verticalmente integrato (questo elemento potrebbe parere scontato, ma non descrive rigorosamente, ad esempio, il caso degli Stati Uniti); (3) la comune sottoposizione al *framework* comunitario, che permette di fare riferimento a tale quadro comune.



Tale cornice comune è posta in particolare da quattro direttive europee emanate da Commissione e Parlamento nel 2002: la n. 21, o Direttiva “Quadro”; la n. 19, o Direttiva “Accesso”; la n. 20, o Direttiva “Autorizzazioni”; la n. 22, Direttiva “Servizio Universale”; ad esse sono seguite le Linee direttrici per l’analisi del mercato e la valutazione del sostanziale potere di mercato del 9 luglio 2002 e la Raccomandazione sui mercati rilevanti dell’11 febbraio 2003. Questo fondamentale progetto regolatorio rappresenta – nelle intenzioni del legislatore comunitario – il momento di transizione tra il monopolio e la piena liberalizzazione: le specifiche misure *ex ante* previste dovrebbero, cioè, preparare la strada alle comuni tutele *ex post* caratteristiche del diritto della concorrenza, il cui fondamento risiede nell’art. 82 del Trattato.

È il caso di spendere alcune parole per evidenziare i punti nodali che sfuggiranno alla nostra successiva trattazione a cagione della comunanza della cornice comunitaria. Se infatti va guardato con apprezzamento l’obiettivo di sbarazzarsi nel medio periodo (a) della fallace convinzione che il mercato delle telecomunicazioni si differenzi da quello d’ogni altro bene o servizio, richiedendo misure regolatorie speciali, e (b) della presunzione infondata che possa sussistere sanzione senza (o prima della) infrazione, v’è pure da rilevare come entrambi i programmi trovino fondamento in un concetto comune: quello che nel caso della regolamentazione delle telecomunicazioni assume la denominazione di sostanziale potere di mercato (SMP), ma che rimane nei tratti fondamentali riconducibile alla nozione di posizione dominante. (Con la precisazione, ribadiamo, che di quest’ultimo viene sanzionato *ex post* l’abuso, mentre l’SMP fonda a buon diritto l’imposizione di misure *ex ante*).

Approfondendo ulteriormente, sarà ora utile precisare, prima di spingerci oltre nella trattazione dei problemi in oggetto, il concetto di concorrenza che soggiace alla nostra analisi. La preoccupazione fondamentale nell’analisi di un mercato dev’essere – ci pare – quella di valutare l’esistenza di barriere legali all’ingresso, e non quella di giudicare se il numero degli operatori, le quote di loro pertinenza ed il livello dei prezzi determinino un assetto soddisfacente per il consumatore o per chiunque altro. In altre parole, concorrenza non è né dev’essere un sinonimo di efficienza, sebbene quest’ultima ne sia un frutto tra i più maturi.

È dunque evidente che laddove la libertà d’entrata – sia pur eventualmente ostacolata dalla presenza di operatori che incontrino in misura consistente il favore del pubblico – non sia minacciata da specifiche previsioni normative, un mercato si dovrebbe considerare perfettamente concorrenziale: tale, cioè, da garantire che a nessuno sia impedito, purché ne abbia le risorse, di migliorare un prodotto o un servizio o anche solo le condizioni a cui esso verrà offerto o la percezione che ne avranno i consumatori; e che non sia parimenti impedito di godere dei frutti di tale impresa, particolarmente quando ne risulti considerevole il successo.

Ciò induce a concludere che, in termini rigorosi, la qualifica di monopolista andrebbe riservata ai monopolisti *pubblici*, la cui posizione dominante – che trova fondamento, in ultima analisi, nell’esercizio della coercizione – non può essere contenuta dalla concorrenza potenziale. Considerazioni simili vanno però estese agli ex monopolisti pubblici che vengano in seguito privatizzati ma non colpiti nella propria situazione di privilegio – tramite l’individuazione di meccanismi appositi. Tale esigenza è particolarmente sentita nel campo dei servizi a rete.

Esemplificando alla luce delle precedenti osservazioni, la peculiarità della rete telefonica fissa non sarà tanto l’ardua replicabilità, quanto piuttosto la circostanza che sia stata costruita con denaro pubblico in regime di monopolio, e poi privatizzata senza che se ne prevedesse la separazione dall’operatore del servizio. È questa contingenza a domandare l’intervento regolatorio, e non il potere di mercato in sé individuato. Nella stessa maniera, dovrebbe essere considerata ininfluenza – qualora sussista in capo ad un attore privato per genesi – la posizione che integrerebbe una fattispecie di sostanziale potere di mercato. Ciò sta ad evidenziare una realtà emersa con insistenza nel corso della nostra indagine: che esiste, cioè, accanto alla buona regolamentazione una regolamentazione cattiva, di cui non è sentita l’esigenza, e che certo non aumenta la libertà – né, in ultima analisi, la concorrenzialità – d’un mercato.

Quando possibile, abbiamo tentato d'integrare questi presupposti teorici nelle nostre valutazioni conclusive. Ma poiché tali storture della concorrenza alla brussellese, non potranno, come accennato, assumere il dovuto rilievo nel confronto tra due paesi membri, abbiamo ritenuto nondimeno doveroso sottolinearle in questa sede.

## GLI INDICATORI

### *Apertura del mercato*

È ora opportuno affrontare in maggior dettaglio la struttura degli indicatori. Ci occuperemo innanzitutto di testare l'apertura del mercato delle telecomunicazioni, intesa come la possibilità d'accesso per un potenziale nuovo operatore.

Il primo passo consisterà naturalmente nel verificare la presenza di barriere legali all'ingresso: abbiamo suddiviso questi impedimenti in tre categorie: la prima registra le peculiarità del regime autorizzatorio, dell'*iter* che deve cioè essere percorso prima d'ottenere la possibilità di operare; la seconda considera le modalità per il rilascio delle numerazioni, senza le quali rimane concretamente impossibile fornire i propri servizi ad una clientela; infine, la terza scruta le circostanze che presiedono al rilascio delle frequenze, requisito anch'esso – nel settore del mobile – imprescindibile ai fini dell'attività pratica.

In secondo luogo, è parso di qualche utilità analizzare il *trend* delle quote di mercato dell'*incumbent*, che possono rappresentare uno strumento – per quanto grossolano – di verifica a contrario della bontà delle misure regolatorie. Questo non per una malintesa concezione della regolamentazione come finalizzata al logoramento dell'operatore dominante, ma semplicemente in virtù del fatto che l'apertura alla concorrenza in un settore prima pubblicizzato – e perciò *ipso facto* sottoposto ad un'amministrazione inefficiente – recherà necessariamente con sé il ridimensionamento delle rendite. In particolare, ci soffermeremo sulle quote relative alla telefonia fissa ed alla banda larga, con risultati sostanzialmente univoci.

Non ci occuperemo, invece, del *market share* nella telefonia mobile, ed essenzialmente per l'impossibilità d'individuare secondo i criteri abbozzati un vero e proprio *incumbent* nella situazione inglese. A titolo puramente informativo, può essere comunque utile notare che mentre in Italia il primo operatore ha una quota di mercato (calcolata sul numero degli utenti) del 40,61 per cento, contro il 32,17 per cento del primo competitore ed il 27,23 per cento che si spartiscono i rimanenti, nel Regno Unito tali cifre diventano rispettivamente 25,87 per cento, 23,41 per cento e 50,72 per cento (dati ad ottobre 2006).

Il terzo sottoindicatore è quello apparentemente meno significativo alla luce della teoria della concorrenza delineata. Abbiamo però deciso d'includere nella nostra analisi il numero degli operatori attivi – indipendentemente dalla quota di mercato da essi detenuta – perché ci è parso un *proxy* piuttosto indicativo della concreta esplicazione dell'assenza di barriere all'ingresso, assumendo che i corrispondenti dati britannici testimoniassero anche in via di primissima approssimazione le potenzialità di sviluppo del mercato: in altre parole, sottoscrivendo l'assunto che il confronto con il Regno Unito smentisca l'ipotesi d'una saturazione del mercato indipendente dalle magagne regolatorie. Naturalmente tale sottoindicatore resta relativamente più significativo per il comparto del fisso.

Due osservazioni vanno comunque effettuate: (a) non è possibile interpretare correttamente i dati evidenziati prescindendo dallo statuto regolatorio della rete, e particolarmente dal suo livello di separazione dall'operatore *incumbent*; (b) la scarsa disponibilità dei dati c'impedisce però di valutare con cognizione di causa la corrispondenza tra gli effetti auspicati e quelli realizzati del conferimento della rete britannica alla divisione indipendente Openreach, che data al gennaio 2006.

### Assetto istituzionale

È nostra convinzione – per parafrasare Jefferson – che il miglior regolatore sia quello che regola di meno. Ciò non è men vero nell’ambito delle liberalizzazioni, ma si deve concedere che i processi di transizione legati alla riapertura di un determinato settore alla concorrenza esigono, per fare in modo che essa espliciti compiutamente i suoi effetti, una particolare accuratezza nell’assicurare regole certe ed un contesto istituzionale neutrale in grado d’arginare l’inserzione d’ulteriore sabbia nei meccanismi di mercato già a lungo compressi dal monopolio legale e dall’interferenza statale. Da questa premessa muoviamo la nostra analisi dell’assetto istituzionale del settore delle telecomunicazioni: dipendendo l’apprezzamento della performance dal successo nel garantire a ciascun operatore – all’*incumbent*, ai competitori effettivi ed anche a quelli potenziali – un *levelled playing field* in cui muoversi.

In primo luogo, abbiamo ritenuto opportuno soffermarci sulla resistenza e sull’intensità delle relazioni tra lo Stato e l’*incumbent*. Affinché possa emergere un mercato, è necessario infatti che i pubblici poteri facciano un passo indietro, rinunciando ad interpretare contemporaneamente il ruolo del giocatore e quello dell’arbitro. L’esperienza insegna però che anche una privatizzazione completa (intesa come l’alienazione integrale delle quote azionarie) non è sempre sufficiente a recidere il cordone ombelicale, permanendo le resistenze di chi vedrà l’*incumbent* come un campione nazionale, a cui non sia concesso fallire ed il cui assetto proprietario sia a buon diritto in balia del volere dei governi. Per questo, è necessario considerare oltre al coinvolgimento diretto dello Stato nel capitale azionario, anche quelle situazioni di fatto che garantiscono un controllo indiretto: sul versante istituzionale (es. con la presenza di *golden share*); su quello del dibattito politico o della *moral suasion*, per utilizzare un eufemismo, che un governo può esercitare sui vertici d’un’azienda; infine, su quello – che si pone a metà strada fra gli altri due – dell’adozione (o del solo annuncio) di provvedimenti non apertamente indirizzati all’ingerenza nella vita aziendale, ma il cui *timing* ed il cui contenuto ne tradiscono la tentazione – si pensi al caso in cui modifiche sostanziali del quadro regolatorio venissero introdotte o minacciate nel bel mezzo d’una trattativa di compravendita.

Il secondo sottoindicatore da noi selezionato tiene conto dell’implementazione del nuovo quadro regolatorio europeo. A dispetto delle perplessità più sopra formulate sui fondamenti teorici dell’impianto comunitario, sembra suscettibile d’inclusione nei nostri indicatori particolarmente per la necessità di testare il completamento delle analisi di mercato previste, da cui non pare possibile prescindere nella determinazione delle politiche di regolazione più appropriate, nonostante la piuttosto arbitraria suddivisione in diciotto differenti mercati.

L’autorità di regolamentazione, la cui struttura ed il cui operato sono analizzati nel terzo sottoindicatore, non può essere considerata la panacea da opporre agli squilibri del mercato, nemmeno quando il suo funzionamento possa considerarsi efficiente e la sua produttività apprezzabile. Anzi: è proprio questa circostanza a rendere più impellente la distinzione accennata tra “buona” e “cattiva” regolamentazione. In particolare, dev’essere più severa la condanna qualora questa non sia finalizzata a ricondurre alle regole del gioco l’*incumbent* – inteso come l’operatore che abbia ereditato dal precedente regime di monopolio dei vantaggi strutturali che falsano il piano della competizione – ma imponga una sorta di concorrenza pianificata in quote di mercato e tariffe regolamentate.

Queste ultime (a cui è dedicato il quarto indicatore), infatti, rappresentano un tentativo del regolatore di sostituirsi al sistema dei prezzi e incidono sui diritti di proprietà degli attori economici: mal si addicono quindi ad un processo di liberalizzazione, che dovrebbe contemplare maggiori, e non più ridotti, spazi di libertà economica. A ciò si aggiunga che, da Diocleziano in qua, i calmieri hanno creato solo una parvenza di efficienza, dato che, se questa non è il frutto di vere dinamiche di mercato, non è destinata a durare. Paradigmatico è il caso della regolamentazione tariffaria del settore della telefonia mobile, in cui pure non si riscontrano gli squilibri dovuti al controllo della rete, ed il livello dei prezzi è spinto verso il basso da una vivace concorrenza: la decisione di re-

golare i prezzi delle tariffe di terminazione e, successivamente, dei costi di ricarica e del roaming internazionale, non potrà che comportare un rialzo delle tariffe comuni.

### *Rete*

La separazione strutturale della rete dalla fornitura dei servizi, è, come abbiamo ripetuto più volte in queste pagine, il punto focale del processo di liberalizzazione. Proprio dall'Inghilterra ci arriva il modello di separazione che sembra rispondere meglio alle necessità del settore delle TLC: la separazione funzionale di BT Openreach, supportata da semplici ma efficaci meccanismi di enforcement, come la separazione delle sedi e del management, le muraglie cinesi fra le Openreach ed il gruppo BT, sembra poter garantire la sufficiente autonomia della gestione della rete d'accesso – e quindi una sua effettiva neutralità rispetto ai concorrenti.

Il nostro indicatore sintetizza lo status quo attraverso due sottoindicatori. Il primo è volto ad evidenziare il differente approccio alla separazione strutturale: meramente contabile, in Italia, e funzionale, in UK. Il secondo sottoindicatore, invece, vuole mostrarci una pur imprecisa misura dell'effettività delle misure di separazione, attraverso il dato dello switching, cioè del passaggio degli utenti su rete Telecom ad un diverso operatore.

## CONCLUSIONE

Alla luce dei criteri sovraesposti, che nel seguito verranno esaminati nel dettaglio con riferimento al mercato italiano, il livello di liberalizzazione del mercato italiano delle telecomunicazioni può essere valutato al 40 per cento.

## TLC INDICATORI

**A – Apertura del mercato**      **41,5%**

**1) Barriere legali all'ingresso**    **60% (40%)**

### Regime autorizzatorio

Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il regime di autorizzazione generale prescritto a livello comunitario trova applicazione; l'autorizzazione dev'essere concessa dal Ministero delle Comunicazioni.</li> <li>- Nel 2006 è stato proposto di ampliare la durata temporale delle licenze UMTS già assegnate da 20 a 35 anni – proposta approvata dalla finanziaria 2007.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il medesimo sistema di autorizzazioni generale è stato recepito, ma è l'Ofcom a riconoscere l'autorizzazione agli operatori idonei che ne facciano richiesta.</li> </ul>

### Assegnazione numerazioni

Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anche ai fini dell'assegnazione delle numerazioni è necessaria un'autorizzazione ministeriale.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofcom è tenuta a mettere a disposizione dell'operatore idoneo le numerazioni entro 30 giorni dalla richiesta.</li> </ul>

### Assegnazione frequenze

Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vi è un sostanziale ritardo nell'allocazione delle frequenze dello spettro, che si verifica attraverso un processo di assegnazione amministrativa.</li> <li>- Non sono previsti diritti commerciali e di scambio sulle frequenze assegnate.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A seguito della Spectrum Review del 2006, l'Ofcom ha portato avanti un progetto di liberalizzazione dello spettro, basato sull'assegnazione tramite asta delle frequenze e la creazione di un mercato delle frequenze fra gli operatori.</li> </ul>

### Valutazione

Nonostante l'assenza di sostanziali ostacoli all'ingresso nel mercato delle TLC, va registrata la presenza di procedure farraginose ed impedimenti di varia natura. Pare dunque appropriata una valutazione (positiva, ma con riserva) del 60 per cento. Ai fini della ponderazione, l'indicatore riceve un peso del 40 per cento.

2) Market share dell'*incumbent* 25% (35%)Quota di mercato dell'*incumbent* nella fornitura di servizi di telefonia vocale

Quote di mercato in termini di ricavi	2002	2003	2004	2005
Italia	69	68	65,9	67,4
Regno Unito	60,8	63,7	50,8	51,9
Quote di mercato in termini di traffico	2002	2003	2004	2005
Italia	n.d	n.d	62,3	66,1
Regno Unito	62,2	68,4	56,8	52,7

Fonte: Commissione Europea, *La regolamentazione e i mercati europei delle comunicazioni elettroniche, IX, X, XI e XII Rapporto*

Quota di mercato dell'*incumbent* nella fornitura dei servizi di accesso in banda larga

Quote di mercato in termini di traffico	2002	2003	2004	2005
Italia	75,4	76,5	77,5	74,4
Regno Unito	50,7	46,2	36,6	33,7

Fonte: Commissione Europea, *La regolamentazione e i mercati europei delle comunicazioni elettroniche, IX, X, XI e XII Rapporto*

## Valutazione

Le quote di mercato dell'*incumbent*, che registrano nel Regno Unito un generale ridimensionamento, mostrano nel nostro Paese addirittura dei ritorni di fiamma: pare perciò equo da questo punto di vista caratterizzare il nostro mercato come libero al 25 per cento. Al dato viene attribuito un coefficiente di ponderazione del 35 per cento.

### 3) Numero operatori attivi 35% (25%)

#### Operatori di telefonia fissa attivi in Italia e Regno Unito

Operatori attivi (unità)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	75	42	28	35	35
Regno Unito	107	113	118	127	122

Fonte: Commissione Europea, *La regolamentazione e i mercati europei delle comunicazioni elettroniche, IX, X, XI e XII Rapporto*

#### Operatori di telefonia mobile attivi in Italia e nel Regno Unito

Operatori attivi a luglio 2006 (unità)	2G	3G	ESP + MVNO	TOTALE
Italia	3	1	0	4
Regno Unito	4	1	70*	75

Fonte: Commissione Europea, *XII rapporto*

\* dato stimato

#### Valutazione

La tendenza del numero di operatori di rete fissa in Italia suggerisce una drastica riduzione, con il dimezzamento dei *player* tra il 2002 ed il 2006; viceversa, nel Regno Unito tale numero – già superiore – è aumentato, seppur gradualmente. Meno significativo, per le ragioni già esposte, appare il dato del mobile, nonostante le eclatanti apparenze. Pare lecito affermare che dal punto di vista del numero d'operatori attivi il mercato italiano si possa considerare libero al 35 per cento. La ponderazione di tale dato può essere equamente fissata in un 25 per cento.

**B – Assetto istituzionale 54%****1) Proprietà e controllo statale dell'incumbent 30% (25%)****Proprietà dell'incumbent**

Italia	- La privatizzazione di Telecom, <i>incumbent</i> sia nel fisso che nel mobile, è stata completata nel 2002
Regno Unito	- La privatizzazione di BT è stata completata nel 1993, non vi è mai stata alcuna relazione proprietaria con gli operatori di telefonia mobile

**Controllo dell'incumbent**

Italia	- Il governo italiano ha una <i>golden share</i> su Telecom, e vi sono stati frequenti casi di ingerenza nella gestione aziendale.
Regno Unito	- Non vi è alcun rapporto fra governo inglese e BT

**Valutazione**

Per quanto formalmente Telecom sia un'azienda privata, il fatto che il governo abbia potenzialmente il diritto di controllarne alcune, determinanti attività, e che vi sia una forte influenza politica sulle decisioni strategiche del gruppo Telecom ci spinge ad assegnare un punteggio pari al 30 per cento. L'intima relazione di proporzionalità inversa rinvenibile tra competitività e controllo politico si può quantificare con una ponderazione del 25 per cento sulla valutazione totale dell'assetto istituzionale.

**2) Implementazione quadro normativo europeo 80% (20%)****Recepimento della normativa europea**

Italia	- Ricezione per mezzo del Codice delle Telecomunicazioni, approvato il 1 agosto del 2003 e vigente dal 1 settembre. - Due procedure per infrazione a suo carico
Regno Unito	- Ricezione per mezzo del <i>Communication Act 2003</i> , in vigore dal 25 luglio. - Un'infrazione a suo carico.

**Rapidità nell'effettuare le analisi di mercato previste dall'UE**

Italia	- L'Italia ha completato la revisione dei mercati delle telecomunicazioni a fine 2006, applicando le nuove soluzioni e linee guida europee al mercato della telefonia fissa per i clienti finali ed ai servizi intermedi di vendita all'ingrosso di accesso alla banda larga, ed alle offerte in <i>unbundling</i> e <i>bitstream</i> .
Regno Unito	- Una prima tornata di analisi di mercato è stata completata – escluso il mercato 17 – nel 2004 dall'Ofcom, che ha iniziato un nuovo processo di analisi nel 2006. La maggior parte dei rimedi previsti dal quadro normativo era già stata applicata dall'Ofcom, che ha quindi fatto notevoli passi verso il processo di deregolamentazione dei mercati.

**Valutazione**

Per quanto il recepimento delle direttive europee sulle TLC nell'ordinamento italiano si sia effettuato in tempi piuttosto brevi, le analisi di mercato, necessarie per verificare in quali mercati vi sia la concorrenza sufficiente per ridurre la regolamentazione ed in quali fossero necessari ulteriori interventi regolamentari, sono state portate a termine solo recentemente. Questo ci spinge ad assegnare un punteggio pari all'80 per cento; un peso del 20 per cento appare adeguato in considerazione della necessità dell'adeguamento.



### 3) Autorità Nazionale di Regolamentazione 60% (30%)

#### Indipendenza

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

#### Trasparenza

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

#### Poteri effettivi

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

#### Controllo giurisdizionale sui provvedimenti dell'autorità

Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contro una decisione dell'Agcom si può ricorrere in appello presso il TAR. L'appello non sospende direttamente la decisione, ma si può richiedere al tribunale la sospensione <i>ad interim</i>.</li> <li>- Un processo d'appello dura fino a 4 anni, mentre è possibile ricevere la sospensione della decisione in 2-3 mesi.</li> <li>- L'<i>incumbent</i> è ricorso in appello contro la maggior parte delle decisioni, ma solo due sono state cassate, ed una sospesa.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'appello contro le decisioni dell'Ofcom, presso il Competition Appeal Tribunal, non sospende la decisione, ma il CAT può richiederne la sospensione temporanea quando ne intraveda la necessità.</li> <li>- Un processo d'appello dura dagli 8 ai 16 mesi.</li> <li>- Meno del 10 per cento delle decisioni dell'Ofcom sono state portate in appello, e solo una annullata.</li> </ul>

## Valutazione

L'indipendenza, l'efficacia e la tempestività dell'Ofcom rimangono impareggiabili. L'Agcom è stata recentemente oggetto di una riorganizzazione interna che ne ha aumentato l'efficienza, ma rimane troppo lenta nell'effettuare indagini di mercato, nell'approvazione della contabilità dell'incumbent, con il rischio conseguente di non poter sanzionare con sollecitudine gli abusi. Vi è un deficit di indipendenza dell'autorità, ed una minore trasparenza nelle procedure. Il sistema giudiziale d'appello è troppo lento, sebbene la sospensione ad interim sia considerata una best practice dall'ERG. Possiamo quindi assegnare una valutazione pari al 60 per cento. Il peso da attribuire a questo indicatore è del 30 per cento.

### 4) Regolamentazione tariffaria 50% (25%)

#### Telefonia fissa

Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vi è regolamentazione delle tariffe dei servizi intermedi e di quelli destinati all'utente finale, siano questi offerti dall'incumbent o dagli altri operatori.</li> <li>- Le tariffe di accesso alla rete sono calcolate secondo una formula orientata alla <i>net neutrality</i>, così come stabilita dall'autorità regolatoria, e non ricavate dai costi dell'incumbent. Vengono aggiornati secondo un meccanismo di price cap.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dal 1 agosto 2006, l'Ofcom ha stabilito di non esercitare più il controllo sulle tariffe di Bt per il mercato Retail.</li> </ul>

#### Telefonia mobile

Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La recente decisione del legislatore comunitario di calmierare le tariffe del <i>roaming</i>, in un mercato concorrenziale, in cui i margini degli operatori sono piuttosto ridotti e vi è una stringente regolamentazione delle tariffe di terminazione, non potrà che riflettersi in un aumento delle tariffe comuni.</li> <li>- Il mercato italiano presenta una vistosa anomalia, ovvero una preponderanza delle schede ricaricabili – oltre il 90 per cento. Ciò è dovuto all'imposizione di una anacronistica Tassa di Concessione Governativa sugli abbonamenti, pensata quando il cellulare era considerato un bene di lusso.</li> <li>- Nel febbraio 2007, il governo ha abolito per mezzo di decreto i costi di ricarica: valgono qui le medesime considerazioni fatte per le tariffe del <i>roaming</i>, a detrimento di quei consumatori che la concorrenza dovrebbe avvantaggiare.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le problematiche legate alla regolamentazione delle tariffe di terminazione e del <i>roaming</i> sono di derivazione comunitaria, quindi sono comuni ad entrambi i paesi.</li> </ul>

## Valutazione

Non possiamo che valutare negativamente la tendenza all'iperregolamentazione delle tariffe nel mercato italiano, particolarmente stridente a fronte del nuovo orientamento dell'Ofcom, volto alla riduzione dei rimedi *ex post* ed allo sviluppo di meccanismi pro-concorrenziali. Consideriamo quindi il settore liberalizzato al 50 per cento, ed assegniamo a questo indicatore un peso pari al 25 per cento.

**C – Rete 23,75%****1) Livello di separazione 10% (75%)**

Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La delibera n. 152/02/CONS ha imposto – contro il parere (non vincolante) dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato – una mera separazione amministrativa, che si esaurisce in alcune misure di natura contabile.</li> <li>- L’AGCOM ha finora portato avanti la revisione e la pubblicazione della contabilità di Telecom Italia con estremo ritardo: la contabilità del 2001 è stata approvata solo nel 2004, e quella del 2004 nel 2006: è quindi difficile, sia per i regolatori che per gli altri attori nel mercato, valutare le offerte dell’incumbent, su una valutazione dei costi decisamente datata.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dal gennaio 2006 è attiva la divisione Openreach, la cui creazione è parte integrante degli Undertakings concordati tra BT ed Ofcom. Ad Openreach sono demandati integralmente il controllo e la gestione della rete fissa.</li> <li>- Openreach è separata dalle altre divisioni BT da un sistema di pareti cinesi che impedisce il flusso delle informazioni.</li> <li>- Il management di Openreach è remunerato sulla base dei risultati della divisione stessa, indipendentemente da quelli del gruppo nel suo complesso.</li> <li>- È costituito un organo di controllo, denominato Equality of Access Board, al cui interno siedono membri nominati da Ofcom.</li> <li>- Openreach è tenuta a servire tutti i propri clienti, non escluse le divisioni Retail e Wholesale di BT, alle medesime condizioni.</li> <li>- Openreach impiega mezzi e dipendenti propri e ha un marchio chiaramente distinguibile da quello di BT.</li> </ul>

**Valutazione**

**Il giudizio sul livello (infimo) di separazione della rete dev’essere profondamente negativo: gli accorgimenti di natura contabile non paiono infatti meritare una considerazione di oltre il 10 per cento. Si tratta qui del punto focale della nostra analisi, ragion per cui risulta adeguata una ponderazione del 75 per cento.**

**2) Switching 60% (25%)****Linee in accesso disaggregato**

Linee in full unbundling (migliaia)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	131,7	538,8	839,8	1.826,0	1.826,0
Regno Unito	2,2	5,4	10,9	99,0	163,1*
Linee in shared access (migliaia)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	0,0	0,0	29,9	159,6	342,0
Regno Unito	0,1	2,8	16,9	93,0	417,1*
Linee bitstream (migliaia)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	350	536,0	895,0	890,0	1.075,0
Regno Unito	0	65,0	341,9	876,0	1.010,7

Fonte: Commissione Europea, “CoCom Broadband Report”. (Dati Italia al 30 settembre, dati UK al 30 giugno)

\* Secondo l’AGCom, «i dati sullo sviluppo dell’unbundling nel Regno Unito (sia full unbundling che shared access), relativi al primo semestre 2006, non tengono conto della fortissima crescita avvenuta dal terzo trimestre 2006 in avanti, che ha condotto a 1.200.000 linee disaggregate a fine 2006».

## Linee in Carrier Preselection

Linee in CPS (migliaia)	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	1.962,0	3.370,0	3.600,0	4.017,0	4.085,0
Regno Unito	11,0	638,0	2.598,0	4.571,0	5.781,0

Fonte: OCSE, *Communication Outlook*

## Valutazione

L'analisi del livello di switching degli utenti rivela risultati prima facie molto soddisfacenti. Deve però essere sottolineata la circostanza che vede influenzare in Italia la predisposizione al cambio di gestore tramite l'imposizione dei più bassi canoni d'Europa per l'utilizzo delle infrastrutture dell'incumbent. Come detto, non è questo il genere di misure che servono all'emersione di una vera concorrenza. Pare dunque equo assegnare una valutazione del 60 per cento, che tiene conto anche del trend. L'indicatore è peraltro di rilevanza limitatamente contenuta, e merita una ponderazione quantificabile nel 25 per cento.

# Trasporto ferroviario

# 49%

*di Andrea Giuricin*

## UN'EUROPA A DIVERSE VELOCITÀ.

### *Premessa.*

La liberalizzazione del trasporto ferroviario per molti anni non è stata al centro dell'interesse del regolatore europeo. Il processo di apertura del mercato in questo settore è stato effettuato tramite iniziative di singoli Stati, tra i quali la Svezia e la Gran Bretagna.

L'Unione Europea ha iniziato ad interessarsi del trasporto ferroviario in maniera concreta solo ad inizio di questo decennio; risalgono infatti al 2001 le direttive che hanno l'obiettivo di creare uno spazio ferroviario europeo integrato.

Il settore ha conosciuto una lunga crisi sia per il trasporto merci che quello passeggeri negli ultimi trenta anni. La liberalizzazione sembra essere l'unica soluzione a questa perdita d'importanza: in quei paesi dove si è andati in direzione di un mercato concorrenziale, il settore è riuscito a riconquistare una parte dei clienti perduti.

Il presente lavoro si concentrerà dapprima sulla normativa vigente negli stati dell'Unione Europea e successivamente tratterà del mercato europeo e dei suoi sviluppi. In ultima analisi sarà studiata l'Italia e sarà confrontata con il nostro *benchmark*. I paesi *benchmark* di questa analisi sono due: la Svezia e la Gran Bretagna. In entrambi i paesi la liberalizzazione non è perfetta, ma la situazione odierna è sicuramente migliore rispetto a quella di altri paesi.

### *La normativa comunitaria.*

Il trasporto ferroviario non conosce una piena liberalizzazione. Bisogna tuttavia distinguere due macrosettori: il trasporto merci che è completamente liberalizzato dal 1° Gennaio 2007 e il trasporto passeggeri, che conosce un diverso grado di liberalizzazione nei diversi paesi dell'Unione Europea. L'obiettivo è quello di rendere pienamente competitivo anche il trasporto passeggeri internazionale a partire dal 1° Gennaio 2010.

Il primo pacchetto ferroviario composto dalle direttive 2001/12, 2001/13 e 2001/14 è uno dei primi interventi normativi del legislatore, il quale si pone l'obiettivo di creare un mercato unico

nel trasporto su rotaia. Diversi paesi hanno ritardato l'applicazione di queste direttive causando l'apertura di procedure di ricorso presso la Corte di Giustizia.

Il secondo pacchetto ferroviario, presentato l'anno successivo, rafforza il processo di liberalizzazione del mercato, soprattutto nel trasporto merci. Viene istituita inoltre un'Agenzia Ferroviaria Europea che ha il compito di fornire supporto tecnico ai lavori sull'interoperabilità e alla sicurezza. Questo insieme di norme è stato adottato a partire dal 2004; gli effetti concreti si sono visti a partire dal 1° Gennaio 2007, quando il trasporto ferroviario merci, sia nazionale che internazionale è stato completamente liberalizzato. Rimangono tuttavia delle barriere all'entrata di player stranieri nei diversi paesi europei, quali ad esempio le normative tecniche di utilizzo delle locomotive appartenenti ad una compagnia straniera.

Il terzo pacchetto ferroviario è sicuramente quello più ambizioso. Il progetto si propone di creare un mercato europeo integrato anche per il trasporto passeggeri internazionali e una accessibilità maggiore all'infrastruttura. Oggi, ogni Stato ha delle procedure differenti per l'omologazione delle locomotive e dei vagoni; le norme esaminate dal Parlamento Europeo prescrivono una *cross-acceptance*, cioè un mutuo riconoscimento che semplificherebbe le procedure.

Il mercato europeo può essere considerato dunque a diverse velocità su due piani differenti. Il primo riguarda la maggiore liberalizzazione del trasporto merci rispetto al trasporto passeggeri, il secondo è quello riguardante lo stato di liberalizzazione nei diversi paesi.

L'Unione Europea individua principalmente due paesi che hanno compiuto dei passi importanti verso la completa liberalizzazione del settore: Svezia e Gran Bretagna.

La Svezia ha cominciato il suo processo di apertura del mercato nel 1988, anno in cui avvenne la separazione tra la rete e gli operatori. Nel 1996 il trasporto ferroviario merci diventa liberalizzato. Oggi, l'accesso al mercato è libero sia per quanto riguarda i passeggeri che le merci.

L'autorità indipendente Bankverket è la sola responsabile dell'infrastruttura ferroviaria e del settore ferroviario nella sua globalità. Essa ha vasti poteri, tra i quali l'allocazione della capacità, la fatturazione dei costi di utilizzo dell'infrastruttura e la manutenzione e lo sviluppo della rete ferroviaria.

La proprietà e la gestione della rete è completamente indipendente da qualunque operatore ferroviario. Per operare sul mercato è necessaria una licenza, ma non sono presenti ostacoli burocratici per ottenerla dalla Swedish Rail Agency.

I costi di utilizzo della rete ferroviaria sono determinati dal governo. La tariffa è basata sul costo marginale con l'obiettivo di coprire i costi marginali sociali di breve termine.

Il processo di liberalizzazione svedese può considerarsi un successo e lo sviluppo del mercato del trasporto ferroviario degli ultimi anni ne è la riprova.

L'Unione Europea riconosce anche il buon grado di liberalizzazione del trasporto ferroviario britannico. In effetti, il mercato è molto concorrenziale come sarà mostrato successivamente. La separazione tra la rete e gli operatori è stata effettuata già nel 1993. La regolazione del settore è in capo all'Office of Rail Regulation che regola l'accesso all'infrastruttura per i diversi operatori, l'ottenimento delle licenze e l'allocazione della capacità. A differenza della situazione svedese, il gestore dell'infrastruttura è separato dal regolatore e privatizzato. Il Network Rail opera infatti come un'impresa commerciale. In seguito alla privatizzazione del 1995-1996, si è avuto dapprima un calo degli investimenti. Solo in seguito al grave incidente avutosi nel 2000, le spese per gli investimenti sono tornate ad aumentare.

Gli operatori attivi sul mercato sono più di 30 e questo è indice di una buona concorrenza sul mercato; inoltre sono ben suddivisi tra operatori ferroviari merci e passeggeri.

L'Unione Europea ha l'obiettivo di sviluppare il mercato del trasporto ferroviario tramite una liberalizzazione graduale del settore; questo ricalca il processo di liberalizzazione del trasporto aereo.

### *La normativa nazionale.*

L'Italia ha cominciato con ritardo il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario. La direttiva 91/440, riguardante lo sviluppo del trasporto ferroviario nella Comunità Europea, è stata implementata nella normativa italiana con un ritardo notevole (1998). Le tre direttive del primo pacchetto ferroviario, invece, sono state approvate nei tempi stabiliti dall'Unione Europea nel 2003.

La separazione tra rete (Rete Ferroviaria Italiana) e l'operatore principale (Trenitalia) è avvenuto tramite il decreto ministeriale 138 del 2000. Questa separazione è stata soggetta a critiche, in quanto il proprietario delle due entità è lo stesso, FS Holding. Il Ministero dell'Economia è l'unico azionista di questa compagnia.

Le autorità regolatorie sono principalmente tre: Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) che ha il compito di valutare e determinare le tariffe, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari, che avrebbe il compito di monitorare la concorrenza.

Il gestore dell'infrastruttura, Rete Ferroviaria Italiana deve allocare la capacità, produrre gli orari e mantenere la rete ferroviaria. È presente un secondo gestore, Ferrovie Nord Milano che gestisce una piccola parte della rete ferroviaria. RFI ha una concessione con lo Stato di durata pari a 60 anni e un contratto di servizio rinnovabile ogni 5 anni. Lo Stato contribuisce a RFI all'incirca 2 miliardi di Euro l'anno per i costi operativi e d'investimento.

L'Italia, dal punto di vista normativo si situa in una situazione migliore a quella media europea. Tuttavia sono presenti diverse barriere all'entrata nel mercato ferroviario. La licenza costa 3000 euro, ma vi sono più significative barriere amministrative, quali la necessaria conoscenza della lingua italiana. I certificati di sicurezza sono concessi dal Cesifer, ma i test sul materiale rotabile sono condotti dalle FS stesse, creando un conflitto d'interesse. I tempi di ricevimento dell'approvazione del materiale è di circa 9 mesi.

L'Italia ha recepito le direttive europee, ha delle leggi che permettono una concorrenza nel mercato, ma ha ancora delle barriere amministrative troppo elevate.

### *Un indice di liberalizzazione normativa.*

L'indice si divide in due parti. La prima è identificata come normativa e comprende gli aspetti meramente legislativi e l'applicazione della normativa stessa (Accesso). Sul totale dell'indice di liberalizzazione essa pesa per il 30 per cento, poiché l'effettiva apertura del mercato può essere valutata guardando la struttura del mercato stesso. Il 70 per cento dell'indice nella sua globalità è dato dall'indice di liberalizzazione del mercato.

L'indice di liberalizzazione normativa è a sua volta suddiviso in due macroaree: le norme e l'accesso. Ogni macroarea comprende tre aree che sono riportate nella tabella successiva.

L'analisi è stata compiuta tenendo in considerazione uno studio effettuato dalla Direzione Generale Trasporti ed Energia della Commissione Europea. L'accesso al mercato è ritenuto maggiormente importante rispetto alla normativa; per questo motivo è stato pesato al 70 per cento del totale.

La tabella qui di seguito, riporta le aree, i pesi e i valori ottenuti dall'analisi per i due paesi di *benchmark* europei (Svezia e Gran Bretagna) e l'Italia.

Il valore raggiunto dall'Italia per l'indice di liberalizzazione normativo è elevato. L'area legislativa raggiunge valori pari alla Svezia, mentre sconta un ritardo rispetto al Regno Unito. La struttura

Aree	Peso (%)	Benchmark		
		Gran Bretagna	Svezia	Italia
<i>I. Struttura organizzativa del trasporto ferroviario</i>	10	100	100	84
Stato d'indipendenza	5	100	100	100
Separazione Verticale	80	100	100	80
Separazione Orizzontale	15	100	100	100
<i>II. Regolazione dell'accesso al Mercato</i>	10	90	49	79
Imprese straniere	50	100	26	76
Imprese Nazionali	50	80	72	82
<i>III. Competenze dell'autorità Regolatoria</i>	10	95	67	60
Esistenza di un'Autorità	50	100	70	50
Oggetto della regolazione	25	100	67	67
Competenze dell'Autorità	25	80	62	72
<i>IV. Barriere Informative</i>	5	90	93	84
Tempo di ottenimento dell'informazione	40	100	100	100
Qualità dell'informazione impersonale	30	97	94	67
Qualità dell'informazione	30	70	83	80
<i>V. Barriere Amministrative</i>	25	72	78	41
Licenza	35	85	82	66
Certificato di sicurezza	25	48	58	27
Approvazione del materiale rotabile	40	76	88	27
<i>VI. Barriere Operative</i>	40	67	80	69
Condizioni di accesso per l'operatore	25	91	66	89
Sistema di Prezzo per l'operatore	50	45	82	55
Altre Condizioni derivanti dalla Direttiva 2001/14	25	88	90	77
Leggi (I + II + III)	30	29	22	22
Accesso (IV + V + VI)	70	49	56	42
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>64</b>

Tabella 1

Indice di Liberalizzazione Normativa

Fonte: Elaborazione DGTREN

organizzativa del trasporto ferroviario, la regolazione dell'accesso al mercato e le competenze dell'autorità regolatoria risultano essere tutte sufficienti e in alcuni casi buone. In questa macroarea sono assegnati 22 punti sui 30 disponibili. La Gran Bretagna ha dal punto di vista legislativo un punteggio molto elevato, raggiungendo 29 punti.

La bontà dell'accesso al mercato in Italia non raggiunge i valori raggiunti dai due paesi *benchmark*. Lo Stato che meglio si comporta è la Svezia con 56 punti ottenuti.

Debolezze del trasporto ferroviario italiano restano le barriere amministrative che, essendo troppo elevate, non raggiungono una valutazione sufficiente. Le barriere operative e le barriere informative sono nel complesso relativamente basse e i valori ottenuti sono più che sufficienti.

L'Italia, dal punto di vista del grado di liberalizzazione normativo è uno di quei paesi europei che è considerato dalla Commissione Europea in orario. Nel complesso raggiunge 62 punti, un valore non troppo distante dalle *best practice* europee.



L'indice di liberalizzazione normativo, che pesa il 30 per cento dell'indice nel suo complesso, permette di affermare il buon grado di liberalizzazione per ciò che concerne le leggi e l'accesso per l'Italia.

Il valore ottenuto è l'80 per cento di quello dei migliori paesi europei, Svezia e Gran Bretagna. Il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario è iniziato da pochi anni in questo settore. L'Italia risulta essere uno dei paesi che dal punto di vista normativo meglio si è comportato. La distanza dal *benchmark* non è elevata e può essere colmata seguendo i pareri della Commissione Europea ed introducendo nel sistema legislativo italiano le norme introdotte dal terzo pacchetto ferroviario. Il *trend* è dunque da considerarsi positivo.

### IL MERCATO PASSEGGERI E MERCI EUROPEO.

#### *Un mercato eterogeneo.*

Il mercato europeo ha conosciuto un lungo periodo di stagnazione nel corso degli ultimi trenta anni. A partire da fine degli anni '70, il trasporto ferroviario ha cominciato a perdere quote di mercato rispetto a mezzi alternativi come l'automobile o il trasporto aereo sia nel settore merci che in quello passeggeri.

Solo a partire da metà degli anni '90, quando alcuni governi europei hanno cominciato il processo di liberalizzazione, tale *trend* si è arrestato.

I paesi europei hanno adottato diverse strategie. Ad esempio, la Francia, leader del trasporto ferroviario, grazie ad ingenti investimenti del settore, ha concentrato i suoi sforzi sul trasporto passeggeri a discapito di quello merci. Ancora oggi i francesi sono leader del mercato, ma sovvenzionano il trasporto ferroviario con 10 miliardi di euro di sussidi l'anno.

Altri paesi, come la Gran Bretagna o la Svezia hanno scommesso sull'incremento dell'importanza del settore tramite la liberalizzazione.

La tabella successiva riporta l'evoluzione del trasporto Ferroviario passeggeri dal 1995, anno in cui Gran Bretagna ha liberalizzato il mercato, al 2005.

Paese	Anno				
	1995	1998	2001	2004	2005
Gran Bretagna	30251	36517	39327	43349	44416
Svezia	6839	7230	8792	8657	8922
Italia	43859	41392	46752	45578	46145
UE25	322395	328341	354027	349847	357463

**Tabella 2**

Evoluzione Trasporto Ferroviario Passeggeri 1995-2005

Dati: Milioni Passeggeri Chilometri

Fonte: Elaborazioni dati Eurostat

I dati mostrano come la Gran Bretagna, che partiva da un valore pari a due terzi di quello italiano nel 1995, a seguito della liberalizzazione nel 2005 arriva pressoché allo stesso livello. L'incremento di 35 miliardi passeggeri chilometri nell'insieme dell'Unione Europea è dovuto per metà all'incremento avutosi nei due paesi *benchmark* considerati.

L'evoluzione può essere meglio apprezzata ponendo pari a 100 l'anno base, il 1995. La seguente figura mostra l'andamento del traffico ferroviario passeggeri.

L'Italia, nel periodo considerato, conosce una crescita pari a circa il 5 per cento, inferiore alla media europea. L'incremento nell'Unione Europea è di circa il 10 per cento, un valore relativamente basso se paragonato alla crescita di altri tipi di trasporto.

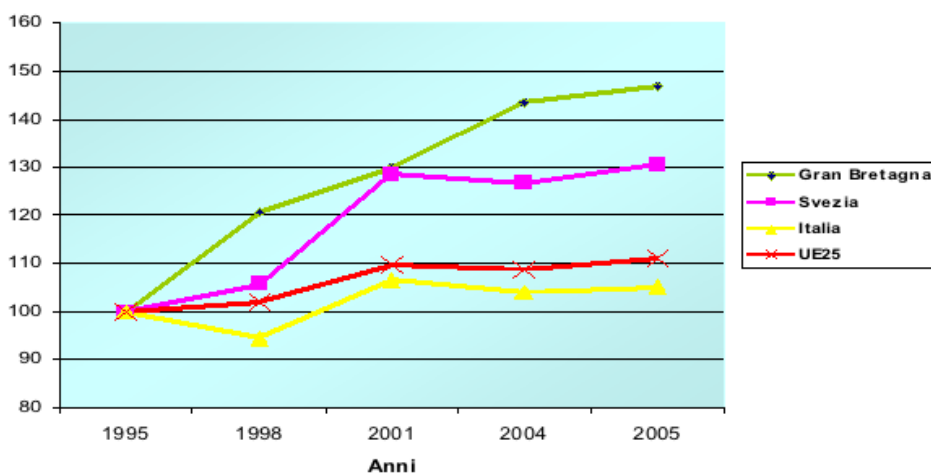


Figure 1

Evoluzione trasporto passeggeri 1995-2005

I due paesi *benchmark* hanno invece una crescita molto elevata. La Gran Bretagna nel corso di un decennio aumenta il numero di passeggeri chilometri l'anno di quasi il 50 per cento, nonostante l'ottimo sviluppo del trasporto aereo e la nascita dei vettori *low cost*.

La Svezia, nonostante abbia cominciato la liberalizzazione a fine degli anni '80, nel periodo considerato aumenta del 30 per cento il totale dei passeggeri chilometri trasportati.

La situazione italiana non è dunque positiva. Nonostante un buon livello di liberalizzazione normativa, il mercato non risulta avere goduto dei benefici che dalla liberalizzazione ci si poteva aspettare.

Il trasporto ferroviario ha una sua componente importante nel settore merci. Nel 2005 sono stati trasportati nell'Unione Europea più di 390 miliardi di tonnellate chilometri (TKM). Il primo paese per importanza è la Germania, con quasi 96 miliardi TKM.

I paesi considerati nell'analisi sono, oltre ai due del *benchmark*, l'Italia e la Francia. La Francia risulta essere uno dei paesi meno liberalizzati d'Europa. La seguente tabella riporta l'evoluzione del trasporto ferroviario merci dal 1995 al 2005.

In Svezia il trasporto ferroviario merci è molto importante; raggiunge livelli pari alla all'Italia e alla Gran Bretagna. Quest'ultima, pur partendo da valori molto bassi, grazie alla liberalizzazione ha

Paese	Anno				
	1995	2000	2002	2004	2005
Gran Bretagna	13300	18100	18700	22552	22322
Svezia	18921	19475	19197	20856	21675
Italia	21689	22817	20679	22183	22761
Francia	46355	55282	49977	45121	40701

Tabella 3

Evoluzione Trasporto Ferroviario Merci 1995-2005

Dati: Milioni Tonnellate Chilometri

Fonte: Elaborazioni dati Eurostat

sviluppato questa forma di trasporto. Da un valore pari al 30 per cento di quello francese nel 1995, è passato a quasi il 55 per cento delle TKM della Francia nel 2005.

L'Italia ha conosciuto una stagnazione a causa della mancata concorrenza nel settore, comportandosi non molto diversamente rispetto alla maggioranza dei paesi europei.

La figura successiva pone come anno base il 1995 e mostra in dettaglio l'evoluzione del trasporto ferroviario merci.

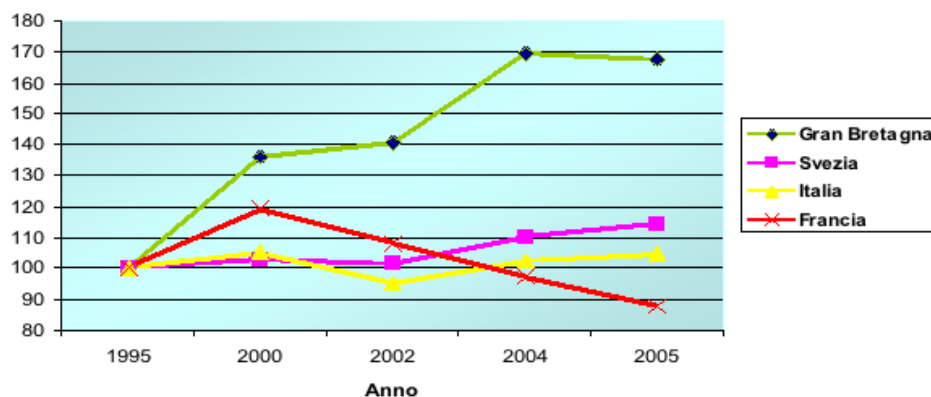


Figura 2

Evoluzione Trasporto Merci 1995-2005

Dalla figura si evince il grande incremento del trasporto merci in Gran Bretagna; rispetto al 1995 la crescita è vicina al 70 per cento. La Svezia, pur partendo da valori molto elevati, ha un incremento superiore a tutti gli altri Stati europei, ad eccezione del Regno Unito.

La Francia è la nazione che peggio si comporta nel panorama europeo. Gli investimenti nel settore concentrati nel trasporto ferroviario passeggeri e la mancata liberalizzazione penalizzano fortemente il trasporto merci.

L'Italia nel corso dell'ultimo decennio conosce una stagnazione, in linea con gli altri paesi europei. Il punto di minimo si è ottenuto nel 2002, anno antecedente al recepimento delle direttive europee.

La liberalizzazione del trasporto ferroviario in Gran Bretagna e in Svezia ha avuto i suoi maggiori effetti sul mercato; è interessante andare a vedere se oltre allo sviluppo del mercato, vi sia stato una maggiore concorrenza nel settore del trasporto ferroviario.

#### La concentrazione nel settore.

La concorrenza nel mercato è un altro elemento della riuscita liberalizzazione nel settore. I successivi grafici mostrano la concentrazione sia nel mercato del trasporto passeggeri che in quello merci nel 2005.

I dati disponibili si riferiscono, per il trasporto passeggeri agli operatori italiani e britannici, mentre per il trasporto merci anche a quelli svedesi.

L'indice di Herfindahl ha come massimo il valore 10000 in un mercato monopolistico e un valore inferiore a mille punti in un mercato molto concorrenziale.

La situazione antecedente la liberalizzazione rilevava valori prossimi a 10000 punti.

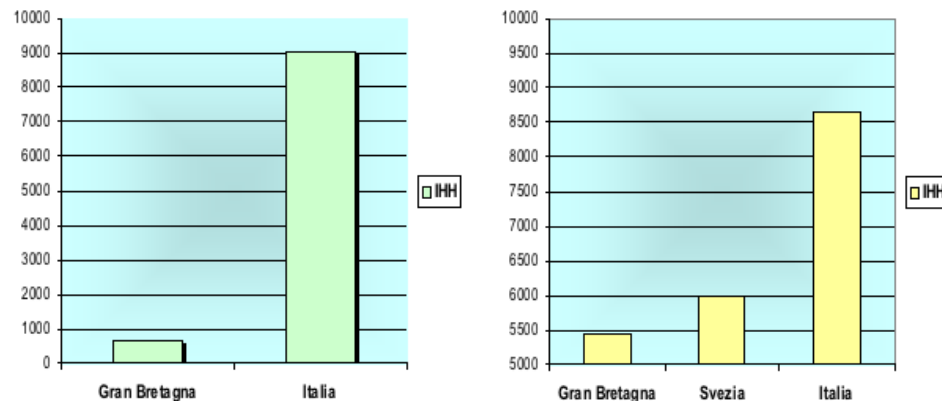


Figura 3

a sinistra: Concentrazione Operatori Trasporto Passeggeri

a destra: Concentrazione Operatori Trasporto Merci

Nel mercato passeggeri si denota una concorrenza molto accesa tra i competitori in Gran Bretagna, mentre una competizione quasi nulla in Italia, dove l'operatore dominante, Trenitalia, possiede una quota di mercato superiore al 90 per cento.

Il trasporto ferroviario merci è meno competitivo in tutti i paesi considerati. I valori più bassi si rilevano in Gran Bretagna, seguito a poca distanza dalla Svezia; anche in questo caso l'Italia è lontana da un contesto concorrenziale.

La liberalizzazione ha avuto i suoi effetti sulla concentrazione soprattutto nel Regno Unito e in maniera minore in Svezia.

### La sicurezza nel trasporto ferroviario.

La liberalizzazione porta con sé numerose paure, tra le quali una diminuzione della sicurezza del settore. Questo è dovuto in parte in alla serie d'incidenti ferroviari alla fine degli anni '90 hanno interessato la Gran Bretagna..

La sicurezza, non dovrebbe dipendere solo dal fatto che il mercato abbia la predominanza sullo Stato nel controllo degli operatori ferroviari; dovrebbe dipendere anche dalla numerosità e dalla qualità dei controlli sia sulla rete ferroviaria che sugli operatori.

In Gran Bretagna, in seguito agli incidenti, lo Stato ha aumentato la spesa per investimenti nella rete ferroviaria. Il paese risulta essere maggiormente sensibile a questi eventi tragici dal punto di vista mediatico, anche grazie all'istituzione di un'Agenzia sulla sicurezza ferroviaria che ha il compito di censire e divulgare gli incidenti nel settore.

Negli ultimi anni la Gran Bretagna ha compiuto dei miglioramenti notevoli dal punto di vista della sicurezza.

La successiva figura riporta il numero di morti e feriti gravi del settore per milioni di treni chilometri nel 2005.

I dati riportati riguardano i maggiori paesi europei. La Gran Bretagna risulta essere nel 2005 il paese più sicuro per ciò che concerne il trasporto ferroviario seguito dalla Francia. La Svezia ha un tasso pari a 0,31 e l'Italia pari a 0,59. Tutti questi paesi si collocano al di sotto della media europea che è di 0,81. Il paese più pericoloso nel 2005 risulta essere la Grecia con un valore sei volte maggiore la media europea.

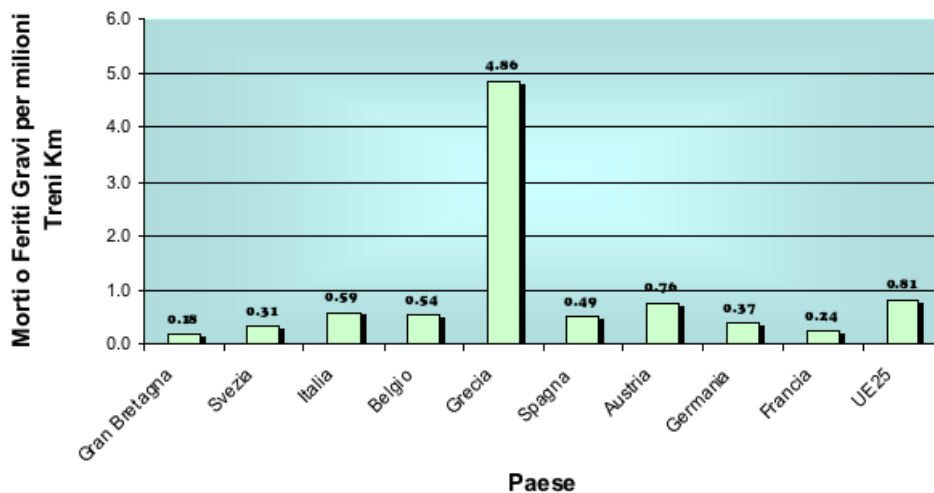


Figura 4

Sicurezza Ferroviaria nel 2005

La liberalizzazione del settore ferroviario non fa aumentare il numero di incidenti ferroviari. La sicurezza, risulta essere invece, un freno alla liberalizzazione del mercato, con delle norme differenti per quasi ogni paese europeo.

### L'ITALIA NEL PANORAMA EUROPEO.

#### *Punti di forza e di debolezza.*

La situazione italiana risulta essere migliore dal punto di vista normativo rispetto alla media europea e non troppo dissimile dai migliori casi. Dal punto di vista del mercato, nel corso dell'ultimo decennio, la stagnazione del mercato ferroviario che ha colpito i paesi che non hanno attuato programmi di liberalizzazione non ha risparmiato l'Italia.

Le leggi che mirano alla liberalizzazione del mercato sono state introdotte; sono tuttavia necessarie delle autorità che abbiano il potere di farle rispettare.

La mancanza di una autorità con pieni poteri non aiuta la competizione di mercato; i compiti di regolazione sono suddivisi in tre entità separate, mentre l'ufficio di regolazione dei servizi ferroviari, contando pochi addetti, non riesce a svolgere il proprio ruolo in maniera efficiente.

L'operatore dominante, controlla una quota di mercato eccessivamente elevata, che non permette agli altri operatori di poter competere.

Gli investimenti pubblici in Italia non sono particolarmente elevati rispetto ad altri paesi dell'Unione Europea. Lo Stato finanzia per circa 4 miliardi il trasporto ferroviario, un valore molto inferiore ai 10 miliardi di euro spesi in Francia, ma anche ai 5 miliardi della Gran Bretagna.

Trenitalia ha conosciuto delle forti perdite negli ultimi anni, al contrario dei maggiori operatori britannici, ma anche dell'operatore dominante francese, SNCF.

La sicurezza è ad un livello superiore a quello medio europeo, ma inferiore sia alla Gran Bretagna che alla Francia e alla Svezia.

### L'indice di liberalizzazione del mercato.

L'indice di liberalizzazione del mercato pesa il 70 per cento del valore globale. L'importanza data a questa parte si spiega con il fatto che le leggi sono sì importanti, ma sono poco utili se non hanno effetti sulla contendibilità del mercato.

L'indice si compone di tre aree principali. La prima riguarda i nuovi operatori ferroviari, la seconda lo sviluppo del mercato ferroviario e la terza la quota di mercato dei nuovi operatori.

I pesi sono scelti seguendo un'antecedente analisi della Commissione Europea e valutando l'importanza del mercato e del suo sviluppo (II + III) per circa i due terzi.

I paesi considerati sono sempre i paesi *benchmark*, Svezia e Gran Bretagna, e l'Italia. Il settore del trasporto merci è stato valutato avere un'importanza inferiore a quello passeggeri.

La seguente tabella riporta nello specifico le variabili, i pesi e i valori assegnati ad ogni mercato ferroviario.

Aree	Peso (%)	Benchmark		
		Gran Bretagna	Svezia	Italia
<i>I. Nuovi Operatori</i>	35	78	100	60
Licenze Concesse / Lunghezza della Rete	25	60	100	70
Operatori Attivi sul Mercato / Lunghezza della Rete	50	80	100	60
Operatori Attivi / Licenze Concesse	25	90	100	50
<i>II. Sviluppo del trasporto Ferroviario</i>	30	93	78	21
Sviluppo Trasporto Merci	25	100	70	25
Sviluppo Trasporto Passeggeri	75	90	80	20
<i>III. Quota di Mercato dei Nuovi Operatori</i>	35	100	90	16
Quota di Mercato dei Nuovi Operatori	75	100	90	15
Crescita Quota di Mercato	25	100	90	20
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>33</b>

Tabella 4

Indice di Liberalizzazione del Mercato

Fonte: Elaborazione DGTREN

Dalla tabella si evince il basso livello di liberalizzazione del mercato italiano. Questo è conseguenza di uno sviluppo del trasporto ferroviario inadeguato e dalla presenza di un operatore dominante che non ha lasciato spazio ad altri concorrenti. Nella seconda e nella terza area l'Italia ha dei valori gravemente insufficienti, molto lontani dalla *best practice* inglese.

L'Italia raggiunge un valore sufficiente per ciò che concerne i nuovi operatori, in particolare le licenze e gli operatori attivi sul mercato rispetto alla lunghezza della rete ferroviaria.

La Gran Bretagna ha avuto un ottimo sviluppo del trasporto ferroviario, grazie all'effettiva concorrenza dei nuovi operatori; questo le permette di avere un indice di liberalizzazione di mercato molto elevato.

La Svezia, pur avendo una concorrenza inferiore alla Gran Bretagna sul mercato, è sicuramente il miglior paese europeo per i nuovi operatori. Lo sviluppo del trasporto merci e del trasporto passeggeri non è stato importante come lo è stato nel Regno Unito.

I due paesi che liberalizzato il mercato, hanno in definitiva un valore dell'indice molto elevato, pari a 90 punti sui 100 disponibili. L'Italia, non essendo riuscita a liberalizzare effettivamente il mercato, ha un valore dell'indice pari a 33 punti.

L'indice di liberalizzazione del mercato in Italia è circa il 36 per cento di quello delle *best practice*.

Questo valore penalizza fortemente l'Italia, che non è stata in grado di beneficiare degli effetti positivi dovuti alla liberalizzazione. L'operatore dominante ha una posizione di quasi monopolio e questo rende difficile, se non quasi impossibile la competizione. Tuttavia le leggi che potrebbero portare ad una effettiva liberalizzazione del mercato sono presenti, la liberalizzazione imposta nel trasporto merci dall'Unione Europea è stata compiuta e questo permette di pensare che il *trend* di liberalizzazione del mercato sia positivo.

In conclusione, l'Italia risulta quindi avere un indice di liberalizzazione complessivo pari al 49 per cento di quello della Gran Bretagna e della Svezia. Questo valore è ancora insufficiente ed è dovuto principalmente dalla mancata liberalizzazione effettiva. La situazione è migliorata negli ultimi anni e il ruolo propositivo dell'Unione Europea permette di definire un *trend* sicuramente positivo. Nel corso dei prossimi anni è possibile raggiungere la sufficienza seguendo gli esempi delle *best practice* europee.





# Trasporto aereo

# 66%

*di Andrea Giuricin*

## IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE.

### *Premessa.*

Il trasporto aereo civile risulta essere il settore economico dove la liberalizzazione europea è riuscita ad apportare i maggiori benefici ai consumatori. La situazione negli ultimi due decenni è radicalmente mutata grazie all'azione normativa dell'Unione Europea.

Il presente lavoro affronta le tappe di liberalizzazione del mercato, dapprima dal punto di vista normativo e successivamente dal punto di vista effettivo.

Il processo di liberalizzazione del settore del trasporto aereo non è ancora completo, poiché i voli intercontinentali sono ancora in regime di oligopolio; la situazione è destinata a cambiare grazie all'accordo tra Stati Uniti ed Unione Europea di parziale liberalizzazione del mercato intercontinentale.

La situazione del mercato italiano non è molto differente da quella europea, se non che vi è la presenza dell'ex operatore dominante alle prese con una crisi strutturale.

Il paese di riferimento in questo lavoro è l'Irlanda, che ha conosciuto una liberalizzazione antecedente a quella europea e che ha saputo creare le condizioni necessarie per lo sviluppo del trasporto aereo civile passeggeri.

L'indice è dunque comparativo e prende come *best practice* l'Irlanda. Si suddivide in tre parti: la prima riguarda la situazione legislativa (*Lex Index*), la seconda l'accesso al mercato e la terza lo sviluppo del mercato. I pesi scelti sono il 9 per cento per le leggi, il 21 per cento per l'accesso e il 70 per cento per il mercato: questo si spiega con il fatto che, mentre la legislazione è simile in ogni paese dell'Unione Europea, lo stato di sviluppo del mercato è conseguente sia all'applicazione delle norme europee che alla competizione sul mercato. Il Market Index è formato guardando sia l'indice di voli per persona che la situazione dello sviluppo del mercato liberalizzato.

### La normativa comunitaria

La liberalizzazione del mercato del trasporto aereo europeo avviene in seguito all'esperienza di deregolamentazione americana attuata nel 1978 dall'amministrazione Carter.

I primi paesi ad introdurre forme di concorrenza in questo settore sono la Gran Bretagna governata dal primo ministro Thatcher, l'Irlanda e i Paesi Bassi agli inizi degli anni Ottanta. Successivamente anche negli altri paesi europei si afferma l'idea che la liberalizzazione potesse apportare benefici ai consumatori e creare un mercato unico del trasporto aereo.

Al contrario degli Stati Uniti d'America, dove la deregolamentazione avviene in un unico step, grazie all'azione di *lobbying* delle neonate compagnie *low cost* (SouthWest 1973), in Europa si decise per un percorso di liberalizzazione più graduale; infatti tra il primo pacchetto di misure d'introduzione di norme favorevoli ad un mercato del trasporto aereo civile maggiormente concorrenziale del 1987 e l'effettiva liberalizzazione del settore trascorsero quasi 10 anni.

La liberalizzazione completa (inclusiva della settima libertà aerea, cioè del cabotaggio) entra tuttavia in vigore solo nell'aprile 1997.

Una tappa fondamentale nel processo di liberalizzazione è rappresentata dalla sentenza con la quale nel 1986 la Corte di Giustizia Europea afferma l'applicabilità delle regole di concorrenza previste dal Titolo V, art. 85-90, del Trattato CE<sup>1</sup> anche al trasporto aereo. Tale sentenza, in particolare, ha l'effetto di cancellare il ruolo degli stati nell'approvazione delle tariffe internazionali all'interno della Comunità Europea; la Commissione Europea, infatti, assume in seguito il compito di valutare gli accordi e concedere, in presenza di valide giustificazioni, deroghe alle regole di concorrenza in assenza delle quali gli accordi divenivano illegali.

Negli anni successivi due distinti pacchetti normativi, in vigore rispettivamente dal primo gennaio 1988 e dal primo gennaio 1990, avviano l'introduzione di un nuovo sistema di regole per i trasporti di linea internazionali infracomunitari, riguardanti in particolare l'accesso al mercato, la regolazione tariffaria e la concorrenza, con l'obiettivo di una progressiva apertura del mercato comunitario. Il primo pacchetto, in particolare: (i) riduce i vincoli alla determinazione delle tariffe, limitando il diritto dei governi di respingere tariffe non ritenute congrue e creando spazio per l'ammissione di tipologie di tariffe scontate; (ii) supera il principio della ripartizione paritetica della capacità operativa offerta su singole rotte, introducendo un criterio di *country pair basis* cioè di ripartizione della capacità sull'insieme delle relazioni che collegano una coppia di paesi; (iii) riduce i vincoli di capacità e frequenza sulle rotte, permettendo ai vettori di modificare la propria offerta su una determinata rotta senza preventiva autorizzazione; (iv) permette i collegamenti con gli aeroporti comunitari secondari, consentendo alle compagnie non di bandiera esistenti di uscire dal proprio territorio nazionale ed inserire nella propria offerta anche collegamenti infracomunitari.

Il secondo pacchetto compie ulteriori passi sulla via della deregolamentazione: (i) sul fronte tariffario, in particolare, si passa dal regime della doppia approvazione (le tariffe sono valide solo se autorizzate da entrambi gli stati interessati) a quello della doppia disapprovazione (le tariffe sono rigettate solo se respinte da entrambi gli stati interessati), salvo il vaglio della Commissione (e non più dei singoli stati) per variazioni eccessive (superiori al +/-20 per cento); (ii) la ripartizione paritetica della capacità operativa tra coppie di paesi è sostituita da un criterio più flessibile (criterio 60-40, con diritto di incremento della capacità per ogni stato membro sino al 5 per cento da un anno all'altro); (iii) è introdotto l'obbligo per gli stati membri di autorizzare l'entrata di nuove compagnie purché rispondenti a determinati requisiti tecnici ed economici (equivalente al divieto

1: Si tratta della sentenza relativa alla causa 209/213/84 del 30.4.1986 nota come '*Nouvelles Frontières*', avviata a seguito della contestazione ad operatori francesi dell'"infrazione" relativa alla vendita di biglietti aerei a prezzi inferiori alle tariffe approvate dal governo. Il tribunale che doveva giudicare tali operatori chiese in conseguenza alla Corte se l'approvazione da parte del governo di tariffe basate su accordi tra le compagnie aeree non fosse contrario alle regole del Trattato di Roma in materia di concorrenza.

di rifiutare la licenza se non per ragioni di insufficiente capacità tecnica o solidità finanziaria del nuovo entrante); (iv) è aumentato al 50 per cento della capacità operativa il diritto di trasportare tra due stati comunitari differenti dalla nazionalità del vettore passeggeri/merci attraverso una rotta che ha come origine o destinazione il paese di appartenenza del vettore (5a libertà); (v) è inoltre introdotto il diritto di cabotaggio (trasporto di persone/merci tra due aeroporti di un paese diverso rispetto alla nazionalità del vettore) entro il limite del 30 per cento della capacità operativa e solo come tratta iniziale o terminale di un collegamento internazionale (8a libertà).

Il terzo pacchetto, infine, composto da tre regolamenti, entra in vigore il primo gennaio 1993 e realizza una completa apertura del mercato interno all'Unione Europea del trasporto di linea, sia nazionale che internazionale. Esso, infatti: (i) introduce una generale liberalizzazione tariffaria, limitando a casi particolari (tariffe eccessivamente elevate o basse) il diritto degli stati di contestare le tariffe scelte dai vettori; (ii) elimina ogni restrizione alla determinazione della capacità operativa; (iii) riconosce a tutti i vettori comunitari in possesso delle previste abilitazioni tecniche ed economiche la piena libertà di accesso alle rotte, limitando la possibilità di assegnazione da parte dei governi solo in relazione agli obblighi di servizio pubblico; (iv) liberalizza totalmente, ma con decorrenza solo dal primo aprile 1997, il cabotaggio, eliminando la restrizione per la quale il trasporto tra due aeroporti di un paese diverso rispetto alla nazionalità del vettore poteva essere effettuato solo come tratta iniziale o terminale di un collegamento internazionale (9a libertà); (v) armonizza i requisiti tecnici ed economici per l'ingresso nel mercato, cancellando i vincoli che limitavano in ogni paese la concessione della licenza alle compagnie aeree il cui capitale fosse di proprietà di soggetti nazionali e richiedendo solo la proprietà di soggetti comunitari.

Attraverso queste tappe l'Unione Europea ha realizzato una liberalizzazione estesa del mercato interno dei servizi di trasporto aereo che ha creato le condizioni per una crescita della concorrenza.

Lo sviluppo del trasporto aereo in Europa è stato dunque favorito dai tre regolamenti CEE. L'applicazione delle disposizioni contenute nei tre regolamenti non sono state applicate in maniera omogenea dai vari Stati membri e alcune restrizioni sui servizi aerei intracomunitari producono alcuni effetti controproducenti. Per questi motivi, l'Unione Europea ha proposto nel 2006 un progetto di regolamento volto a garantire un'applicazione efficace ed omogenea della normativa comunitaria sul mercato interno dell'aviazione, imponendo il rispetto di criteri più severi e specifici. L'obiettivo è di riunire in unico testo e modificare il terzo pacchetto composto dai regolamenti CEE n° 2407/92, 2408/92 e 2409/92.

La concorrenza nel settore del trasporto aereo è limitata legalmente dal regolamento 2408/92 con l'introduzione dell'onere del servizio pubblico (OSP). L'utilizzo del OSP non è omogeneo in tutti i paesi dell'Unione Europea; in alcuni Stati questo dispositivo è servito a limitare la liberalizzazione del mercato interno.

Un altro elemento di restrizione riguarda la contendibilità della capacità aeroportuale. L'assegnazione degli *slots* avviene oggi gratuitamente, senza fissazione di un prezzo, seguendo le procedure stabilite a livello internazionale dalla IATA. I criteri d'assegnazione di uno *slot* seguono i *grandfather rights*; ogni compagnia aerea ha il diritto di vedersi attribuiti gli *slots* che le erano stati attribuiti in precedenza, solo nel caso in cui li abbia utilizzati. Gli *slots* non sono contabilizzati come asset di una compagnia aerea, quando invece sono un valore importante per esse. Negli aeroporti congestionati, cioè quasi tutti i grandi aeroporti europei, è possibile assegnare solo gli *slots* marginali; tuttavia questi in realtà non mai disponibili. Le compagnie *low cost*, avendo trovato una mancanza di *slots*, hanno scelto di modificare la loro strategia, operando su aeroporti secondari dove la disponibilità è maggiore.

### La normativa nazionale

La normativa nazionale segue la normativa comunitaria e ai governi rimane solamente la capacità d'indirizzo del settore del trasporto aereo. In questa ottica in Italia negli ultimi 12 mesi ci sono state delle innovazioni non trascurabili che difficilmente non avranno effetti sul settore: il decreto Bersani, la proposta di riforma del trasporto aereo del consiglio dei Ministri dell'Ottobre 2006 ed infine nel Febbraio 2007 l'istituzione di una Authority dei trasporti.

Il decreto Bersani, l'unico che ha già provocato delle conseguenze positive nel settore del trasporto aereo, ha imposto la trasparenza dei prezzi. La mancanza di trasparenza dei prezzi ha come conseguenza la distorsione della concorrenza. Era prassi da parte delle compagnie aeree la pubblicazione di tariffe non comprensive di tasse, imposte e supplemento del carburante. Il decreto anticipa la proposta europea di regolamento per il servizio di trasporto aereo. Le compagnie aeree, dall'entrata in vigore del decreto, hanno cominciato a fornire un'informazione più completa e trasparente al consumatore.

La proposta di riforma del trasporto aereo sembra invece andare verso una minore liberalizzazione del mercato del settore, con l'introduzione di un piano per gli aeroporti, tramite una classificazione degli aeroporti con l'attribuzione a ciascuno di essi della valenza nazionale, regionale o locale e della connessa specializzazione. Questa classificazione sembra volere limitare lo sviluppo degli aeroporti secondari che sono oggi il centro di produzione dei servizi aerei *low cost*. Le compagnie *low cost* hanno favorito la nascita di una domanda prima non soddisfatta e sono state in grado d'introdurre e sviluppare un nuovo modello di business nel trasporto aereo civile, che ha portato non pochi benefici ai consumatori italiani.

La proposta di istituire una Authority dei trasporti è sicuramente positiva in quanto il mercato del trasporto aereo, molto soggetto agli shock esterni, necessita di un'istituzione regolatoria indipendente. Ad oggi l'authority non è ancora stata istituita.

### Accordi bilaterali sul trasporto intercontinentale

La deregolamentazione americana del 1978 non ebbe effetti solo sul mercato domestico degli Usa, ma anche in ambito intercontinentale. Il primo accordo bilaterale di nuovo tipo avvenne tra i Paesi Bassi e gli Stati Uniti. La fase di *open markets*, che garantiva designazioni multiple, diritti illimitati per i servizi charter, estensioni della quinta libertà, maggiore libertà tariffaria (la doppia disapprovazione) ebbe luogo fino al nuovo accordo bilaterale sempre tra Paesi Bassi e Stati Uniti del 1992. Nacque un nuovo modello, il cosiddetto *open skies* nel quale la quinta libertà divenne illimitata con tariffe liberalizzate. In questo modello sono presenti delle limitazioni alla concorrenza quali l'obbligo di designazione e il vincolo proprietario nazionale. Uno degli ultimi paesi dell'Unione Europea a firmare un accordo bilaterale di *open skies* fu l'Italia nel 1998.

Un ulteriore passo verso l'armonizzazione europea degli accordi bilaterali con i paesi terzi si ebbe con la decisione della Corte di Giustizia Europea il 5 novembre del 2002. Essa non toglieva il diritto degli Stati Membri di concludere accordi bilaterali, ma imponeva che questi accordi fossero conformi alla normativa europea. Molti accordi non seguivano lo standard europeo e per questo motivo, il Consiglio dei Ministri nel Giugno del 2003, diede il mandato alla Commissione di condurre le negoziazioni con paesi terzi per eliminare le condizioni discriminatorie di designazione. Il regolamento 847/2004 stabilisce un insieme di norme riguardanti gli accordi di servizio aereo comuni a tutti i paesi membri dell'Unione Europea.

Il 30 Aprile con la firma del "EU/US First-Stage Air Transport Agreement" si compie un grande passo verso la liberalizzazione del mercato dei voli intercontinentali. L'obiettivo di questo accordo è quello di aumentare di 25 milioni il traffico passeggeri tra le due sponde dell'Atlantico entro 5 anni e di creare conseguentemente 80000 nuovi posti di lavoro.

L'accordo prevede l'accettazione da parte degli Stati Uniti della concezione dell'operatore aereo comunitario. La terza, la quarta e la quinta libertà sono riconosciute illimitatamente ed inoltre vi è una completa libertà di prezzo ad eccezione delle rotte intracomunitarie per gli operatori USA. È possibile inoltre il *code sharing* illimitato. Rimane un punto debole nell'ambito del controllo delle compagnie aeree; è presente ancora il diritto di limitare gli investimenti USA nelle compagnie aeree europee reciprocamente al 25 per cento dei diritti di voto.

Questo accordo che sarà applicato a partire dal 30 Marzo 2008 provocherà dei notevoli cambiamenti nel trasporto aereo intercontinentale. La liberalizzazione dovrebbe permettere alle *low cost* decise ad entrare in questo mercato di rivoluzionare il settore del trasporto aereo civile intercontinentale.

La situazione italiana, dal punto di vista normativo, non è molto distante dalla *best practice* europea, l'Irlanda; mentre per le rotte intracomunitarie conosciamo uno stesso grado di liberalizzazione, dei punti di debolezza del nostro paese sono riscontrabili per quanto riguarda le rotte nazionali con l'istituzione di un numero eccessivo di rotte in regime di servizio pubblico. La recente decisione della Commissione Europea a riguardo permette di essere ottimisti affinché la situazione possa cambiare in positivo.

La normativa nazionale non può essere considerata a livello di quella dell'Irlanda poiché sono presenti alcuni punti di debolezza.

Nella normativa comunitaria l'Italia raggiunge il 100 per cento, mentre nella normativa nazionale il valore raggiunto è l'80 per cento del paese benchmark. La normativa comunitaria pesa in maniera maggiore (75 per cento del totale del *Lex Index*) poiché i regolamenti comunitari hanno importanza e valenza maggiore delle leggi nazionali.

Il valore del *Lex Index* per l'Italia è stimato essere il 95 per cento di quello dell'Irlanda, con un *trend* che può essere considerato positivo.

## IL MERCATO EUROPEO.

I segmenti di mercato considerati sono tre: domestico, europeo e intercontinentale.

Il mercato domestico e quello europeo sono normati dai regolamenti europei del 1992. Teoricamente questi due mercati dovrebbero conoscere uno stesso grado di liberalizzazione per ogni Stato membro. Se questo può essere considerato vero per i voli intraeuropei, lo stesso non può essere considerato per i voli domestici. Una grande limitazione ad una piena liberalizzazione è quella degli oneri di servizio pubblico. Essi sono una misura per eliminare alcuni svantaggi territoriali, ma in realtà, come anche l'Unione Europea riconosce, sono diventati una misura di protezionismo per le compagnie dominanti.

### *Le restrizioni degli oneri di pubblico servizio.*

La lista delle rotte in regime di pubblico servizio sono in totale 227. Di queste 139 sono in condizione di accesso ristretto, cioè possono operare solo le compagnie con una concessione esclusiva, mentre 88 hanno un accesso aperto, cioè possono operare tutte quelle compagnie aeree che rispettano le obbligazioni di pubblico servizio.

La Tabella 1 mostra in dettaglio la situazione europea delle rotte in servizio pubblico a fine Aprile 2007.

Il paese che sembra avere una liberalizzazione inferiore è la Francia dove l'operatore dominante, AirFrance, che ha una quota di mercato dei voli domestici superiore all'80 per cento beneficia an-

	Aperto	Ristretto	Totale
Francia	47	32	79
Italia	12	19	31
Portogallo	10	17	27
Regno Unito	2	24	26
Grecia	0	25	25
Spagna	16	0	16
Svezia	0	11	11
Irlanda	0	7	7
Germania	0	3	3
Finlandia	1	1	2
<b>Totale</b>	<b>88</b>	<b>139</b>	<b>227</b>

Tabella 1

Onere di Servizio Pubblico

Fonte: DGTREN

che di ben 79 rotte in OSP. È significativo notare che le rotte tra la Corsica e il continente sono tutte in regime di OSP.

Il secondo paese per numero di rotte in OSP è l'Italia. In questo caso, la compagnia di bandiera non ha in esclusiva nessuna rotta. Le rotte per la Sardegna sono in regime di servizio pubblico, ma una recente decisione della Commissione Europea chiede maggiore liberalizzazione di queste rotte.

Portogallo e Grecia sono due paesi dove gli OSP tendono a ridurre la concorrenza. La situazione del Regno Unito è particolare; infatti è uno dei paesi che conosce una grande liberalizzazione del trasporto aereo e le rotte in regime di OSP sono solo delle rotte secondarie per delle isole minori.

L'accesso al mercato in Italia conosce una situazione positiva, ma non ottimale. La presenza di un eccessivo uso degli oneri di servizio pubblico è fonte di peggioramento dell'indice considerato.

Rispetto all'Irlanda siamo ad un livello di poco sufficiente, pari al 65 per cento. Nel complesso dell'indice di accesso sottoindice pesa per il 70 per cento; il restante 30 per cento è dovuto alla situazione degli *slot*.

In Italia vigono le stesse leggi internazionali della IATA; il valore raggiunto è pari al 95 per cento della *best practice*, in quanto la mancata creazione di nuovi *slot* per le principali rotte italiane riduce la concorrenza.

L'accesso al mercato, che pesa il 21 per cento del totale, raggiunge un valore soddisfacente in Italia: il 74 per cento di quello dell'Irlanda.

Il *trend* può essere considerato positivo in quanto le decisioni prese dalla Commissione Europea miglioreranno la situazione del nostro paese.

### *L'evoluzione del trasporto Intracomunitario e un confronto cross-country.*

I voli intracomunitari sono il mercato che ha conosciuto una maggiore liberalizzazione. Le direttive sono entrate in vigore dal 1° Aprile 1997 e da quella data il numero di passeggeri trasportati è cresciuto notevolmente.

La Tabella 2 mostra la crescita del numero di passeggeri trasportati in seguito alla liberalizzazione.

Paese	1997	2001	2005	%05/01	%05/97
Regno Unito	66181069	87893652	116438409	32.48	75.94
Spagna	52861774	71750049	89483333	24.72	69.28
Germania	45265870	53786814	73904012	37.40	63.27
Italia	21810813	26222478	46152045	76.00	111.60
Francia	26905105	33432736	42994517	28.60	59.80
Paesi Bassi	17235729	22592520	26173028	15.85	51.85
Irlanda	10547064	14478094	21023482	45.21	99.33

**Tabella 2**

Evoluzione Trasporto passeggeri Intra UE dal 1997 al 2005

Fonte: Elaborazioni Dati Eurostat

Tutti i maggiori paesi hanno conosciuto una crescita superiore al 50 per cento, nonostante diversi shock esterni negativi quali l'11 Settembre e la crisi dovuta alla SARS.

L'aumento è dovuto in maggior parte all'entrata sul mercato di nuovi operatori aerei: le compagnie *Low cost* (LCC). La liberalizzazione nel mercato dei voli intraeuropei sembra avere avuto gli effetti desiderati.

I voli intercontinentali ad oggi sono quelli che conoscono un minor grado di liberalizzazione. A partire dal 30 Marzo 2008, la situazione cambierà radicalmente grazie all'accordo raggiunto il 30 Aprile 2007 tra Stati Uniti ed Europa. L'Unione Europea continua a condurre le trattative per nuovi accordi bilaterali di servizio aereo con altri paesi. Un importante accordo è stato raggiunto con il Marocco a fine 2006.

Nell'ambito del trasporto aereo extraeuropeo la Commissione Europea ha acquisito i poteri di stipula grazie alla decisione del 5 Novembre 2002, cosiddetta *Open skies*.

È possibile ora confrontare l'importanza del trasporto aereo per ogni paese europeo. Significativo è il rapporto del numero passeggeri trasportati rispetto alla popolazione di ogni Stato membro dell'Unione Europea.

Da questo numero indice è possibile ricavare quattro gruppi di paesi:

- Mercati fortemente sviluppati o isole, con un numero indice superiore a tre. In questo gruppo si trovano sia Irlanda e Gran Bretagna, paesi dove vi è stato uno sviluppo precoce del mercato, sia paesi come la Spagna che è stata in grado di attrarre notevoli afflussi turistici dai paesi comunitari.
- Mercati mediamente sviluppati, dove sono rappresentati paesi quali la Grecia o i Paesi Bassi con un indice compreso tra 2 e 3 voli per persona annui. Si può notare come la media europea è pari a 2,4.
- Mercati a sviluppo contenuto, come l'Italia o la Francia con indici inferiori a 2.
- Mercati da sviluppare, dove sono presenti i paesi dell'est europeo con un indice inferiore a 1.

Nel successivo grafico è possibile visualizzare in dettaglio la situazione per ogni paese.

L'Irlanda risulta essere il paese leader nell'Unione Europea con più di sei voli per persona annui principalmente grazie a due fattori: è un'isola ed è stato uno dei primi paesi a liberalizzare. Il Regno Unito è anche esso nel gruppo di paesi dove la liberalizzazione ha avuto effetti importanti: è il primo mercato europeo per numero di passeggeri trasportati.

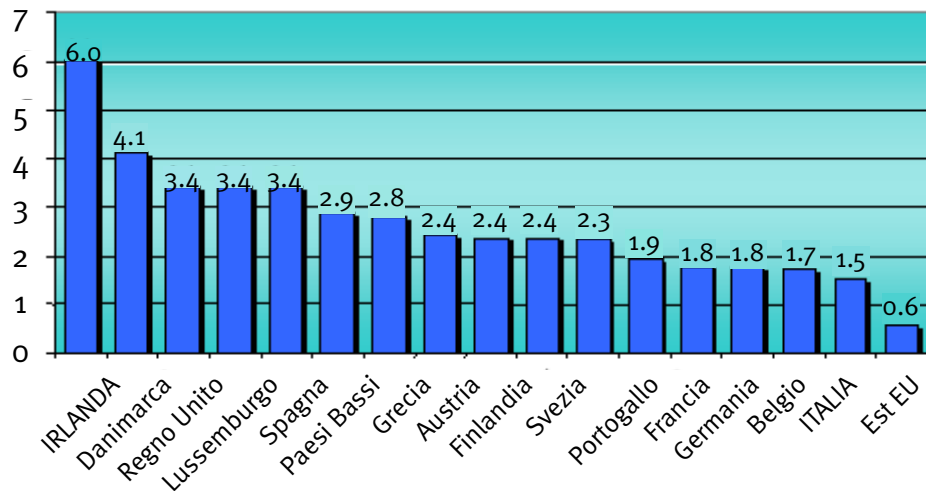


Figura 1

Voli per persona nel 2005

L'Italia ha un valore pari al 25 per cento di quello dell'Irlanda a causa di una liberalizzazione ritardata e della presenza di un operatore ex monopolista molto debole.

Questo permette di stimare una prima parte del nostro MARKET INDEX. L'indice deve essere depurato del fatto che l'Irlanda ha la particolarità di essere un'isola. Il valore ottenuto per l'Italia è pari dunque al 30 per cento. Questo valore peserà per metà dell'indice di mercato. L'Italia risulta essere particolarmente in ritardo. Alitalia non ha saputo essere il leader del mercato e gli altri operatori hanno avuto delle difficoltà a sapere attrarre nuovi clienti. La situazione si è modificata notevolmente con l'entrata nei primi tre anni di questo decennio di importanti vettori *low cost*, tra i quali l'irlandese Ryanair. Questo permette di individuare un *trend* positivo per i prossimi anni.

### La concentrazione del settore.

Il mercato europeo, in seguito agli effetti positivi della liberalizzazione, si è sviluppato notevolmente; è necessario chiedersi se questo sviluppo abbia portato da una situazione tendenzialmente oligopolistica a livello europeo, dove i vettori nazionali avevano monopoli sui propri mercati nazionali ad una situazione più concorrenziale. L'indice di Herfindhal ha come obiettivo la descrizione della situazione competitiva del mercato del trasporto aereo. Questo indice consente di valutare la concentrazione degli attori operanti sul mercato. Il mercato di riferimento è quello europeo e quanto più il valore tende a diminuire, tanto più vi è la presenza di maggiore concorrenza sul mercato.

A partire dall'anno successivo alla liberalizzazione completa del mercato, il 1997, il mercato sembra diventare sempre più concorrenziale, grazie all'ingresso di nuovi operatori, tra i quali i vettori *low cost*.

La concentrazione tende a diminuire costantemente fino al 2004, anno in cui la fusione tra Air France e KLM ha diminuito la concorrenza sul mercato. Le operazioni del corrente mese di Maggio 2007, quali l'acquisto della compagnia Iberia da parte di British Airways e l'Offerta Pubblica di Acquisto della compagnia *low cost* Ryanair su Aer Lingus potrebbero accentuare questa tendenza di concentrazione tra i maggiori vettori aerei.

A livello europeo è importante sottolineare la crescita impetuosa delle compagnie *low cost*. Il primo vettore che utilizza questo modello di business che è capace di praticare dei tagli di costo dell'ordine del 65 per cento rispetto alle compagnie tradizionali è Ryanair, compagnia irlandese



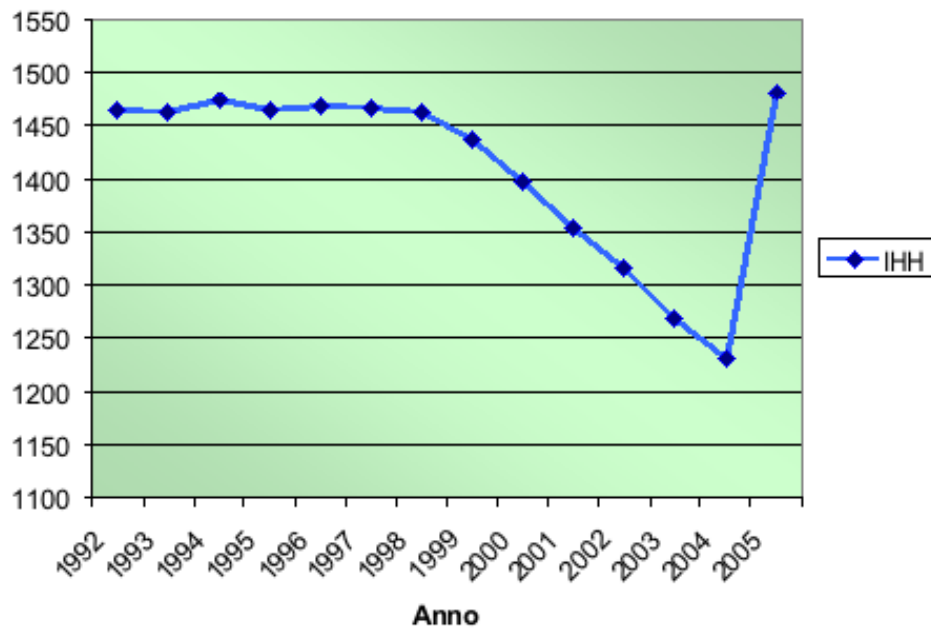


Figura 2

Indice di Herfindahl

che trasporta più di 43 milioni di passeggeri all'anno. La seconda compagnia, di nazionalità inglese, è Easyjet la quale trasporta quasi 34 milioni di passeggeri all'anno. Questi livelli sono molto significativi se ad esempio si raffronta il numero di passeggeri trasportati di British Airways che è pari a 33 milioni.

Le compagnie *low cost* si sono sviluppate in quei mercati dove la liberalizzazione è avvenuta in periodi antecedenti i regolamenti europei: Irlanda e Gran Bretagna. L'Italia, ma anche la Francia non sono state in grado di creare imprese competitive su questo nuovo mercato. La Spagna ha una compagnia *low cost* di piccole dimensioni, Vueling, ma ha lasciato entrare sul mercato dei voli intraeuropei le compagnie straniere le quali hanno apportato indubbi benefici per il sistema turistico spagnolo.

## IL MERCATO ITALIANO.

### *Un mercato quasi concorrenziale.*

La situazione del mercato italiano, che non è molto differente dal punto di vista normativo da quella europea, sta conoscendo un'evoluzione molto importante a causa della decisione n° 1712 del 23 Aprile 2007 della Commissione Europea. In sostanza la Commissione ricorda che l'obiettivo degli oneri di pubblico servizio non deve essere quello di limitare la concorrenza su certe tratte nazionali (quelle da e per la Sardegna), ma quello di aiutare i territori sfavoriti. A partire da questa decisione la concorrenza nel mercato nazionale dovrebbe accrescersi. Diverse compagnie *low cost* hanno progettato per la prossima stagione invernale i collegamenti tra aeroporti secondari continentali e la Sardegna.

La successiva Tabella mostra la situazione concorrenziale al 2005 sostanzialmente non molto diversa da quella presente ad inizio 2007.

La Tabella mostra in dettaglio la situazione del mercato del trasporto aereo italiano nel 2005. Si è scelto di suddividere in tre mercati di riferimento: nazionale, infraeuropeo e internazionale.

Mercato del trasporto aereo italiano (Passeggeri 2005)			
	Mercato liberalizzato	Mercato non liberalizzato	Totale
A - Numero passeggeri (/000)			
Voli nazionali	22 792	1 871	24 663
Voli infra UE/25	46 153	0	46 153
Voli internazionali	3 377	13 712	17 090
<b>Totale</b>	<b>72 323</b>	<b>15 583</b>	<b>87 906</b>
Quote %			
Voli nazionali	92.4	7.6	100
Voli infra UE/25	100.0	0.0	100
Voli internazionali	19.8	80.2	100
<b>Totale</b>	<b>82.3</b>	<b>17.7</b>	<b>100</b>
B - Passeggeri km volati (/000.000)			
Voli nazionali	11 022	823	11 845
Voli infra UE/25	41 537	0	41 537
Voli internazionali	4 052	78 158	82 210
<b>Totale</b>	<b>56 611</b>	<b>78 981</b>	<b>135 592</b>
Quote %			
Voli nazionali	93.1	6.9	100
Voli infra UE/25	100.0	0.0	100
Voli internazionali	4.9	95.1	100
<b>Totale</b>	<b>41.8</b>	<b>58.2</b>	<b>100</b>
C - Ricavi vettori (\$ /000.000)			
Voli nazionali	2 171	223	2 394
Voli infra UE/25	6 612	0	6 612
Voli internazionali	660	7 276	7 936
<b>Totale</b>	<b>9 443</b>	<b>7 499</b>	<b>16 942</b>
Quote %			
Voli nazionali	90.7	9.3	100
Voli infra UE/25	100.0	0.0	100
Voli internazionali	8.3	91.7	100
<b>Totale</b>	<b>55.7</b>	<b>44.3</b>	<b>100</b>

**Tabella 3**

Mercato del trasporto aereo italiano (Passeggeri 2005)

*N.B.: Le sezioni B e C presentano dati stimati applicando percorsi medi stimati e proventi medi stimati alla sezione A*

In seguito è stato calcolato il numero di passeggeri suddivisi tra le rotte liberalizzate e quelle non concorrenziali. Lo stesso è stato fatto stimando il numero di passeggeri chilometri volati e i ricavi dei vettori per queste due tipologie di rotte.

I voli nazionali sono quasi tutti liberalizzati ad eccezione delle rotte in regime di pubblico servizio. Si presume che a partire dai prossimi mesi, la quota di passeggeri, di passeggeri chilometri volati e di ricavi nel mercato nazionale possa diventare quasi completamente liberalizzata. I voli infraeuropei conoscono una piena liberalizzazione e sicuramente questo ha permesso un incremento notevole di questo mercato come precedentemente mostrato. I voli internazionali non sono invece liberalizzati ad esclusione di alcune rotte europee (Svizzera, Norvegia), ma a partire dal prossimo Aprile 2008 la situazione conoscerà un cambiamento. L'accordo raggiunto tra USA e UE permetterà una maggiore concorrenza tra le compagnie europee e americane per questi voli intercontinentali.

Se la tendenza di una maggiore liberalizzazione che provoca una crescita dei passeggeri trasportati sarà confermata anche a livello intercontinentale a partire dal prossimo anno si potrebbe conoscere uno sviluppo notevole di questo mercato.

La situazione dell'Irlanda non è molto diversa da quella italiana. Nel 2005 su poco più di 24 milioni di passeggeri trasportati, più dell'89 per cento di essi viaggiava su tratte liberalizzate. Questo numero è di poco superiore a quello italiano dove l'82 per cento dei passeggeri viaggia su tratte liberalizzate. Nell'anno in corso questo indice è destinato migliorare in Italia in seguito alla liberalizzazione dei voli nazionali per la Sardegna.

La seconda parte del MARKET INDEX è pari dunque al 90 per cento della *best practice*. In definitiva è possibile individuare un valore di liberalizzazione del mercato pari al 60 per cento. Il mercato del trasporto aereo in Italia è sufficientemente liberalizzato e competitivo, anche se sconta un ritardo rispetto ai migliori paesi europei, come l'Irlanda e il Regno Unito. Il *trend* è sicuramente positivo e per l'anno prossimo è previsto un miglioramento del MARKET INDEX.

In sintesi è possibile ricavare il valore dell'indice di liberalizzazione del trasporto aereo civile. Questo risulta essere pari al 66 per cento rispetto al valore ottenuto per l'Irlanda. Il settore può considerarsi sufficientemente liberalizzato, ma molti passi devono essere ancora fatti affinché il mercato possa dirsi pienamente sovrano. La situazione di Alitalia non deve essere confusa con la situazione del settore, in quanto proprio la debolezza del vettore di bandiera ha creato la situazione favorevole all'entrata di nuovi competitori.

Il *trend* per il settore è sicuramente positivo grazie alle decisioni europee.

#### *La situazione critica di Alitalia.*

Un accenno circa la compagnia di bandiera deve essere fatto. Alitalia ha conosciuto una progressiva perdita delle quote di mercato negli ultimi 12 anni, non tanto per aver perso dei clienti, quanto per non averne saputo conquistare di nuovi. I passeggeri trasportati dalla compagnia sono sostanzialmente gli stessi di quelli trasportati nel 1995, mentre il mercato ha conosciuto una crescita notevole. Sul mercato nazionale, Alitalia detiene una quota del 41.5 per cento dei passeggeri rispetto a Lufthansa o AirFrance che hanno quote di mercato nei rispettivi mercati superiori al 70 per cento. La quota dei passeggeri trasportati nei voli internazionali è inferiore al 19 per cento e soffre sempre più la concorrenza dei vettori *low cost*. Il settore intercontinentale, il settore più profittevole di una compagnia aerea e quello fino al 2008 quello meno liberalizzato, è stato sviluppato in maniera insufficiente dai manager che si sono succeduti nel corso degli anni.

In definitiva la quota di Alitalia sul mercato nazionale è inferiore al 25 per cento.

La flotta Alitalia è meno moderna con un'età media per aereo superiore agli 11 anni. Nessuna grande compagnia conosce una situazione peggiore dal punto di vista della flotta. Questi aerei consumano maggiori quantità di jet fuel e necessitano di maggiori manutenzioni.

Il *load factor*, cioè il riempimento di ogni aereo è inferiore a quasi tutti i concorrenti, non solo delle compagnie *low cost*, ma anche dei vettori *full carrier*.

Un confronto con una compagnia europea di grandezza simile, Iberia, mostra come Alitalia non sia stata capace di concentrarsi sui voli intercontinentali, gli unici voli fino ad ora esenti dalla concorrenza. I ricavi della compagnia italiana derivano solo per il 29 per cento dai voli intercontinentali, contro una quota del 41 per cento per quanto riguarda la compagnia iberica.

La situazione di Alitalia non è sostenibile nel lungo periodo e il fallimento sarebbe stata l'unica soluzione possibile in un mercato sempre più concorrenziale.

La procedura di privatizzazione da parte del Ministero del Tesoro è sicuramente positiva a condizione che non si venga creata una situazione di monopolio sulla rotta più remunerativa: la Milano-Roma.

La compagnia necessita di importanti afflussi di capitale per poter fare gli investimenti che non sono stati fatti negli anni passati.

Di seguito è riportato il grafico delle quote di mercato di Alitalia negli ultimi 10 anni.

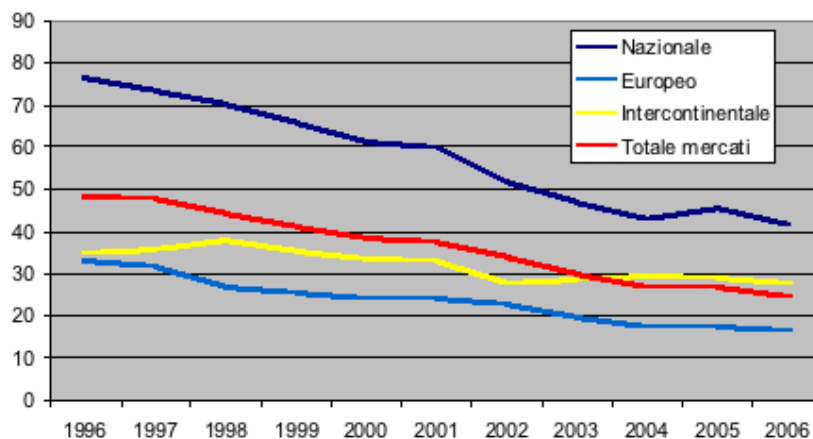


Figura 5

Quote percentuali Alitalia su differenti mercati

Nel primo trimestre del 2007, la situazione si è aggravata ulteriormente: la quota di mercato a livello di mercato italiano è scesa di un punto e mezzo percentuale rispetto allo stesso trimestre del 2006.

La concorrenza di nuovi *player* entrati sul mercato da pochi anni mette in risalto le debolezze di Alitalia. La progressiva apertura del mercato domestico, grazie anche all'eliminazione delle eccessive restrizioni presenti per le rotte per la Sardegna, accentuerà la pressione concorrenziale su quegli operatori poco competitivi. La liberalizzazione dei voli per gli Stati Uniti aprirà il mercato dei voli intercontinentali alla concorrenza apportando benefici ai consumatori, indebolendo ulteriormente l'operatore di "bandiera".

### Una nuova concorrenza.

La concorrenza nel mercato nazionale e in quello intracomunitario non deriva solo dai vettori tradizionali. Le compagnie *low cost* conquistano terreno in tutti i maggiori paesi europei grazie alla loro capacità di utilizzare un modello di business differente. A fine del 2006 il 16 per cento dei voli a livello europeo è prodotto da vettori *low cost*, con dei picchi in paesi come l'Irlanda e la Repubblica Slovacca con dei valori superiori al 40 per cento. Si deve inoltre considerare che i vettori a basso costo hanno in media una capienza maggiore per i loro aerei e un *load factor* superiore. Questo permette di stimare che la percentuale di passeggeri trasportati nel 2006 da questi vettori sia vicina al 30 per cento del totale europeo.

In Italia, le ultime stime del CRIET (Aprile 2007)<sup>2</sup> affermano che la quota delle *low cost* è del 18,44 per cento dei voli da e per l'Italia, mentre raggiunge il 24,4 per cento per i voli internazionali. Il mercato dei voli europei è stato conquistato dalle due compagnie europee più importanti: il 36 per cento dei voli *low cost* sono effettuati da Ryanair e il 17 per cento da Easyjet. Non esiste un importante *player* italiano: il primo con il 6 per cento dei voli è Myair, compagnia nata dalle ceneri del

2: Centro di Ricerca Interuniversitario in Economia del Territorio.

fallimento di Volareweb. Risulta interessante notare come il business di questi operatori si sviluppi in aeroporti secondari. Gli aeroporti principali per le compagnie *low cost* risultano essere in ordine Roma Ciampino (19 per cento), Milano Orio al Serio (16 per cento) e Pisa (9 per cento).

L'utilizzo di questi aeroporti è una delle molteplici motivazioni per le quali queste compagnie sono in grado di proporre dei prezzi così bassi.

È stato compiuto uno studio sui costi delle compagnie per l'ultimo bilancio disponibile. La comparazione di costi tra le compagnie aeree è possibile grazie al CASK, vale a dire il costo per posto chilometro offerto; minore è il valore di questo costo, maggiore è la capacità dei vettori di produrre il servizio ad un costo minore.

L'analisi prende in considerazione 4 compagnie *low cost* (Ryanair, Easyjet, AirBerlin, SkyEurope) e sette vettori tradizionali (AirFrance, Alitalia, BA, Lufthansa, Iberia, SAS, Austrian).

Il successivo grafico permette di evidenziare la capacità di risparmi di costo delle compagnie *low cost* rispetto ai vettori tradizionali (*Full service Carrier*).

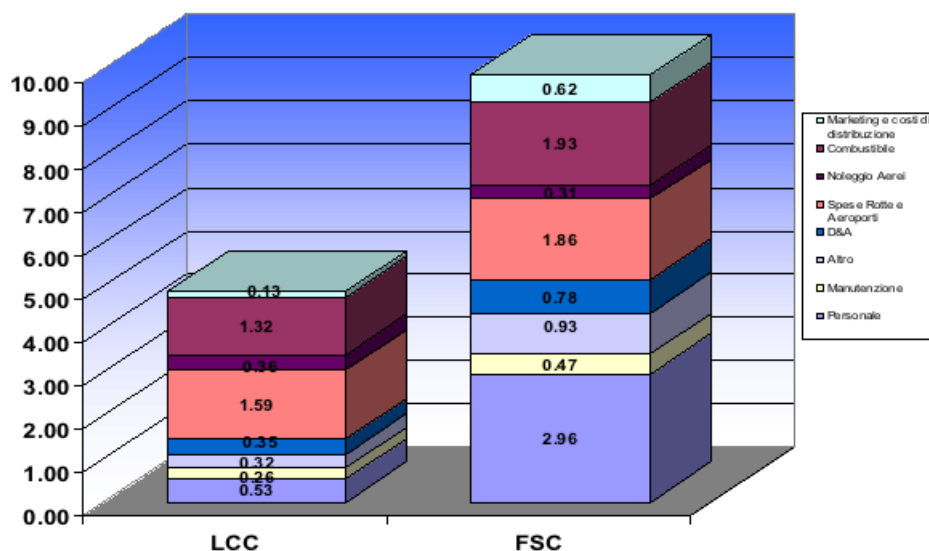


Figura 6

Costi EuroCents Comparati LCC e FSC

I costi supportati dalle compagnie *low cost* sono generalmente del 50 per cento inferiori di quelli dei *full service*.

Si può notare come esista una grande differenza tra i costi del personale per le compagnie *low cost* e i vettori tradizionali. La produttività dei lavoratori è molto diversa; ogni impiegato di un vettore *low cost* "trasporta" in media 9 volte i passeggeri di un vettore tradizionale. I costi per il personale delle compagnie tradizionali sono quasi sei volte maggiori rispetto a quelli delle compagnie *low cost*.

Un'altra differenza notevole può essere individuata per quanto riguarda i costi di manutenzione. Essi raggiungono gli 0,47 centesimi per il modello *full service*, mentre sono 0,26 centesimi per il modello *low cost*. La differenza non è dovuta ad un diverso livello di sicurezza, bensì al fatto che gli aeromobili sono più recenti e che la flotta è composta da aerei tutti uguali.

Le spese aeroportuali e di navigazione non sono così differenti. Questo è dovuto al fatto che solo Ryanair utilizzi aeroporti secondari, mentre le altre compagnie *low cost* si servono dei principali ae-

roporti. I costi di navigazione, invece, non possono differire per loro natura, in quanto sono stabiliti a livello nazionale da ogni paese in egual misura per tutti gli operatori del settore.

Le spese di noleggio aereo sono pressoché identiche, mentre sono molto differenti i costi di carburante. Ciò è una conseguenza del fatto che le compagnie *low cost* utilizzano aerei più moderni che consumano molto meno carburante e dal fatto che il loro *load factor* risulta superiore a quello delle compagnie tradizionali.

Infine, è possibile osservare come vi sia un grande risparmio di costo compiuto dai vettori *low cost* per i costi di distribuzione e marketing. Esse, infatti, vendono i biglietti tramite internet e non si servono di altri mezzi come il GDS, che risulta molto costoso. Le spese di marketing sono ridotte, le campagne pubblicitarie si svolgono sui quotidiani e su cartelloni pubblicitari.

La compagnia leader di costo risulta essere Ryanair con un CASK pari a 3,39 centesimi di Euro, quando la media delle *low cost* è vicina a 5 centesimi e quella dei vettori tradizionali di poco inferiore ai 10 centesimi.

La liberalizzazione del mercato ha permesso la nascita di nuovi operatori che sono stati in grado di sviluppare un nuovo modello di business. Questi operatori hanno saputo operare dei risparmi di costo che li hanno resi competitivi rispetto ai vettori tradizionali.

L'Irlanda ha permesso che un operatore *low cost* diventasse leader del mercato, lasciando al mercato e ai consumatori la scelta di dell'operatore più efficiente.

In Italia per troppo tempo, è stato il Ministero del Tesoro a voler scegliere quale compagnia dovesse restare sul mercato, diminuendo di fatto la concorrenza nel settore.

# Servizi postali

# 38 %

*di Ugo Arrigo*

## IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE.

### *Introduzione e sintesi*

L'industria del recapito postale è il settore economico nel quale il processo di liberalizzazione realizzato dalla normativa europea è stato avviato con maggiore ritardo; infatti, solo con la seconda direttiva comunitaria del 2002 sono state introdotte tappe di parziale ma progressiva apertura del mercato. Le prospettive di liberalizzazione sono tuttavia nettamente migliorate con la decisione, adottata nell'ultima parte del 2006 dalla Commissione U.E., di confermare nel 2009 la data in cui realizzare la completa apertura nei 27 stati aderenti. Poiché le direttive di settore hanno stabilito forme minime di liberalizzazione, esse hanno comunque permesso agli stati di adottare forme più ampie, sino ad adottare la completa liberalizzazione legale. A Svezia e Finlandia, i due stati già liberalizzati dai primi anni novanta, si sono affiancati più recentemente l'Estonia e il Regno Unito, mentre per l'inizio del 2008 è prevista la completa e simultanea liberalizzazione di Germania e Olanda. Da quel momento oltre metà del mercato europeo del recapito sarà rappresentato da stati totalmente liberalizzati.

Per quanto riguarda l'effettivo emergere di processi concorrenziali nei paesi totalmente liberalizzati e nei segmenti legalmente aperti alla concorrenza dei rimanenti, i risultati sinora osservabili appaiono tuttavia modesti. Diversi fattori, relativi in parte alle caratteristiche specifiche del mercato, in parte a insufficienze regolatorie, risultano in grado di spiegare il fenomeno. Sul primo versante si può ricordare che: (a) il mercato postale è molto meno ricco e dinamico della maggior parte dei mercati relativi alle public utilities; (b) il recapito corrispondenze appare come un servizio maturo, soggetto a crescente erosione da parte della messaggistica elettronica, e la sua domanda cresce a tassi molto inferiori al PIL reale quando non risulta stagnante o in declino; (c) i paesi liberalizzati si caratterizzano per mercati molto sviluppati del recapito, presidiati da aziende ex monopoliste efficienti che poco spazio lasciano all'ingresso profittevole di nuovi operatori; (d) la qualità del servizio che realizzano e i prezzi contenuti lasciano intuire l'assenza di domanda inespressa o insoddisfatta del servizio esistente; (e) nei paesi solo parzialmente liberalizzati, infine, il grado di apertura del mercato sinora realizzato appare nettamente insufficiente a garantire a nuove imprese economie di scala, scopo e densità tali da giustificare l'attivazione di reti di recapito alternative. Occorre inoltre osservare, per quanto riguarda le insufficienze della regolazione, che diversi aspetti

problematici già presenti nella prima direttiva comunitaria hanno permesso agli stati che lo desideravano di utilizzare gli istituti previsti (quali il mantenimento di un'area di riserva, l'attivazione di fondi per il servizio universale, ecc.) per proteggere, sotto il dichiarato obiettivo del mantenimento dell'universalità del servizio, gli operatori dominanti dal possibile emergere di processi concorrenziali; in tal modo la tutela dell'universalità si è trasformata da strumento di protezione degli utenti geograficamente periferici in mezzo per la difesa degli operatori dominanti.

Per quanto riguarda specificamente il caso nazionale, anche se le norme comunitarie hanno legalmente liberalizzato nell'ultimo quadriennio un segmento non trascurabile del nostro mercato del recapito, una concorrenza effettiva non è emersa per l'effetto combinato di pratiche anticompetitive dell'azienda pubblica e di scelte protezionistiche dello Stato proprietario. In sintesi, solo il 16% del mercato del recapito, espresso in quantità, può considerarsi nel biennio 2004-05 sostanzialmente liberalizzato da un punto di vista legale, anche se caratterizzato da criticità rilevanti. Ad esso va aggiunto un ulteriore 20%, rappresentato dal recapito di stampe periodiche in abbonamento (giornali, riviste, libri e comunicazioni informative del settore *non profit*) per il quale la liberalizzazione legale derivante dalle norme comunitarie è totalmente neutralizzata dalla previsione nazionale di consistenti sconti a carico della finanza pubblica (superiori al 70% delle tariffe) di cui traggono beneficio solo gli editori che si avvalgono di Poste Italiane. I limiti nazionali alla liberalizzazione comunitaria hanno fatto in modo che solo il 4% della domanda italiana di recapiti sia stato soddisfatto nel 2006 da operatori differenti da Poste Italiane; tale dato è inoltre sovrastimato se si considera che esso include il traffico realizzato dai privati sulla base di contratti di collaborazione con Poste Italiane e non in qualità di *competitors*.

### La normativa comunitaria

La normativa comunitaria ha iniziato a regolare il settore postale attraverso la prima direttiva, la n. 97/67/CE del 15 dicembre 1997, la quale è stata emanata con l'obiettivo non di liberalizzare il mercato ma di solo di predisporre strumenti per avviare un graduale processo di convergenza nelle differenti regolazioni nazionali e nelle prestazioni realizzate dalle aziende nazionali, rilevate come molto difformi soprattutto in relazione alla qualità del servizio.<sup>1</sup> La direttiva persegue infatti l'obiettivo principale di garantire nei paesi dell'Unione la fornitura di un *servizio postale universale*, inteso come un insieme di servizi essenziali, irrinunciabili per le normali attività di consumo e di produzione, che deve essere prestato a chiunque sul territorio, in maniera continuativa e senza discriminazioni, a prezzi accessibile e con standard di qualità predeterminati.<sup>2</sup>

Per realizzare l'obiettivo la direttiva non considera che possa essere sufficiente un mercato libero del recapito, a partire dal quale attivare strumenti correttivi solo qualora si manifestino insufficienze nell'offerta spontaneamente realizzata dagli operatori esistenti, cioè dalle grandi imprese pubbliche nazionali. Essa dà invece per scontata la necessità da parte degli stati, per garantire la copertura universale, di stabilire obblighi di servizio in capo a uno o più operatori sui quali ricade in conseguenza l'obbligo di offrire i servizi rientranti nell'area universale secondo le modalità, tariffe e standard di qualità definiti dalle autorità nazionali di regolazione.<sup>3</sup> I servizi postali inclusi nell'area universale comprendono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione su tutto il territorio nazionale e verso l'estero degli invii postali sino a 2 kg. e dei pacchi postali sino a 10 kg, degli invii raccomandati e assicurati.<sup>4</sup>

1: Queste erano le conclusioni del "Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali" predisposto dalla Commissione U.E. nel 1992.

2: Cfr. in particolare l'art. 3, comma 1, della direttiva.

3: Art.22 della direttiva.

4: Art.3, comma 4; il limite relativo ai pacchi è incrementabile fino ad un massimo di 20 Kg. dalle autorità nazionali di regolamentazione.



Gli obblighi di servizio possono dar luogo ad oneri non equi per l'operatore incaricato, ad esempio poiché lo vincolano a comportamenti che non sarebbero spontaneamente adottati in un libero mercato, quali la copertura di aree territoriali non remunerative o l'offerta di servizi non remunerativi. In particolare, le tariffe corrisposte dagli utenti potrebbero rivelarsi insufficienti a coprire i costi unitari di distribuzione della posta nelle aree caratterizzate da bassa densità di popolazione e conseguenti alti costi unitari del recapito. Ai fini della copertura dell'onere del servizio universale (OSU), la direttiva prevede che gli stati possano mantenere un'area riservata che permetta all'operatore incaricato di godere su alcuni segmenti di mercato di margini positivi tali da generare sovvenzioni incrociate in grado di compensare l'OSU generato dalle aree in perdita. Il mantenimento della riserva permette ad esempio di conservare il meccanismo della tariffa unica nazionale la quale, essendo posta ad un livello superiore ai costi unitari nelle aree urbane, genera un margine utilizzabile per compensare la perdita derivante da costi unitari superiori alla tariffa nelle aree rurali.

Uno strumento alternativo, anch'esso previsto dalla direttiva ma a differenza del precedente coerente con sistemi liberalizzati, è dato dall'istituzione di un fondo per il servizio universale, alimentato attraverso un prelievo obbligatorio al quale sono sottoposti i proventi realizzati da tutti gli operatori postali nelle aree liberamente servite. Il gettito complessivo, predefinito in modo da coprire per intero l'OSU, è conferito a titolo di compensazione all'incaricato del servizio universale. Lo strumento del fondo, che è associabile a un'asta attraverso la quale il ruolo di prestatore del servizio universale nelle aree 'scoperte' è reso contendibile, ha il vantaggio di permettere a una pluralità di operatori di offrire il servizio nelle aree remunerative e nello stesso tempo di garantire, in maniera meno invasiva rispetto ai sussidi incrociati in monopolio, il rimborso dei margini negativi sopportati dall'incaricato del servizio universale nelle aree a basso traffico. L'asta per l'assegnazione del servizio nelle aree non spontaneamente coperte rappresenta, in maniera analoga a quanto realizzato nelle aree remunerative dalla concorrenza sul mercato, uno strumento per proteggere la collettività da costi inefficienti dell'operatore incaricato.

La prima direttiva comunitaria, frutto di compromessi tra paesi dell'Unione con differenti atteggiamenti nei confronti della liberalizzazione, lascia agli stati libertà di scelta in relazione all'utilizzo dell'uno o l'altro dei due strumenti precedenti (o di un loro mix), prevedendo ovviamente di non attivarne nessuno nell'ipotesi di assenza di costi non equi da recuperare. La direttiva, pertanto, consente un *range* molto ampio di scelte da parte degli stati poiché esse vanno dal mantenimento di una riserva legale molto estesa alla totale liberalizzazione del mercato, con o senza attivazione del fondo di compensazione. La riserva massima ammessa è molto ampia, comprendendo raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii di corrispondenza interna, tramite consegna ordinaria o espressa, nonché la posta transfrontaliera e la pubblicità diretta per corrispondenza, a condizione che il loro prezzo risulti inferiore "al quintuplo delle tariffe pubbliche, applicate ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida esistente, il cui peso sia comunque inferiore a 350 g."<sup>5</sup> Gli invii postali al di fuori di questo insieme non risultavano superiori al 2% in quantità e al 3% in valore secondo la valutazione della stessa U.E.;<sup>6</sup> pertanto la direttiva permetteva di assegnare al riservatario quasi integralmente il mercato postale standard e di non avviare alcun processo di liberalizzazione. Nessuno degli stati membri ha deliberato in seguito alla direttiva di abbandonare la riserva legale storicamente impiegata, o di ridurla, per adottare il fondo di compensazione mentre l'Italia, muovendosi in controtendenza, ha scelto in sede di recepimento della direttiva di ampliarla.

Oltre agli errori già evidenziati, occorre ricordare che la prima direttiva postale:

- Non ha attivato strumenti per proteggere i sistemi postali nazionali da costi inefficienti dell'operatore incaricato, ad esempio prevedendo espressamente che i costi di produzione evitabili del servizio universale non possano essere computati come OSU.

5: Art. 7, comma 1, della direttiva. Si evidenzia inoltre come i due limiti operino separatamente: è sufficiente il superamento di uno solo per uscire dall'area della riserva.

6: Cfr. il considerando 17 della direttiva.

- Non ha formulato previsioni per indurre gli stati ad una copertura adeguata dei costi attraverso le tariffe, almeno nelle aree urbane.
- Ha aggiunto in tal modo due gradi di libertà ai decisori nazionali, il costo unitario ammissibile per il prestatore del servizio universale da un lato e la sua copertura tramite tariffa dall'altro: il regolatore nazionale è pertanto in grado, nell'applicare la direttiva, di mantenere tanto più ampio il monopolio legale in favore del prestatore del servizio universale quanto più alti sono i suoi costi unitari e contenute le tariffe applicate.
- Ha affidato compiti estesi di regolazione, e la possibilità di assegnare anche "...il compito di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale",<sup>7</sup> ad autorità nazionali per i quali è stato richiesto un requisito di indipendenza assolutamente non adeguato, la condizione che esse siano "...giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali".<sup>8</sup> Si tratta di un requisito assolto anche da organismi ministeriali, compresi quelli che contribuiscono, come negli anni scorsi in Italia, ad esercitare le funzioni proprietarie sugli operatori postali pubblici.

Bisogna tuttavia osservare, positivamente, che, anche se la prima direttiva non ha dato l'avvio a processi di liberalizzazione, essa ha in ogni caso creato le premesse per la successiva realizzazione di tappe di liberalizzazione. La seconda direttiva postale, la 2002/39/CE del 10 giugno 2002, si è infatti limitata a modificare la precedente in relazione ai limiti fissati per l'ampiezza massima della riserva legale, riducendola in maniera significativa in due diverse tappe:

- Dal 1° gennaio 2003 il limite di peso per le corrispondenze assoggettabili a riserva è passato dai 350 grammi della precedente direttiva a 100 grammi e il limite di prezzo da 5 a 3 volte la tariffa base della categoria più rapida (in Italia il corriere prioritario);<sup>9</sup> dalla stessa data è stata inoltre liberalizzata la corrispondenza transfrontaliera in uscita.
- Dal 1° gennaio 2006 il limite di peso per le corrispondenze assoggettabili a riserva è stato ridotto a 50 grammi e il limite di prezzo a 2,5 volte la tariffa base della categoria più rapida.<sup>10</sup>

Le due tappe di liberalizzazione attuate dalla direttiva appaiono rilevanti: dal 1° gennaio 2003 la quota legalmente liberalizzata del mercato europeo dei servizi postali, valutato in volumi di traffico, è salita dal 2-3% a circa il 16% per aumentare a circa il 22-25% col 2006. In valore tali quote sono stimabili in circa il 22% dal 2003 e nel 30-33% dal 2006. La nuova direttiva, pur modificando significativamente i parametri della riserva legale, non ha tuttavia riformato gli istituti e gli strumenti della regolazione precedentemente introdotti per i quali valgono le critiche evidenziate.

La seconda direttiva ha inoltre previsto la presentazione entro la fine del 2006 da parte della Commissione U.E. di una proposta finalizzata a definire la data per la piena liberalizzazione del mercato dei servizi postali, individuata dalla direttiva ipoteticamente per il 2009. La Commissione si è espressa, sulla base di numerosi studi da essa commissionati sul settore postale negli ultimi anni, a favore della conferma della piena liberalizzazione del mercato per il 1° gennaio 2009 ma tale posizione sta incontrando una forte resistenza da parte di alcuni stati, la Francia in particolare.

### La normativa nazionale

La prima direttiva comunitaria sui servizi postali è stata recepita nell'ordinamento italiano attraverso il d.l. 22 luglio 1999 n. 261<sup>11</sup> che ha accolto l'estensione massima da essa consentita per

7: *Ibidem*.

8: Art. 22 della direttiva.

9: Il limite della riserva si è quindi ridotto in Italia da 3,10 euro (0,62 \* 5) a 1,86 euro (0,62 \* 3).

10: Il limite di prezzo per la riserva si è pertanto ridotto in Italia a 1,5 euro (0,60 \* 2,5).

11: "Attuazione della Direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio", in G.U. n. 182 del 5.8.1999. L'adeguamento alla seconda

la riserva legale, realizzandone in tal modo un ampliamento rilevante rispetto al regime giuridico risalente al Codice Postale del 1974. Il precedente regime si caratterizzava, infatti, per due specificità rilevanti:

- ➔ Il monopolio legale era limitato alle corrispondenze epistolari, non comprendendo pertanto invii quali fatture, partecipazioni, pubblicità indirizzata, stampe editoriali e non. Nel nuovo regime queste tipologie, con eccezione delle sole stampe editoriali, sono invece incluse nella riserva.
- ➔ La riserva legale era posta in favore dello Stato e non dell'operatore pubblico. Lo Stato poteva pertanto assegnare il servizio, tramite concessione a titolo oneroso, anche a soggetti diversi dall'azienda pubblica, limitandone peraltro l'attività agli ambiti municipali. Per effetto della direttiva la riserva è invece assegnata direttamente a Poste Italiane e le concessioni agli operatori privati, circa una settantina operanti nelle principali città italiane, sono state conseguentemente revocate e i medesimi costretti ad operare su base contrattuale per conto di Poste Italiane oppure a cessare l'attività, non essendo sufficienti per giustificarne l'esistenza i segmenti di mercato rimasti al di fuori del monopolio.

Il provvedimento italiano di recepimento della prima direttiva realizza un arretramento notevole rispetto al precedente assetto del mercato poiché:

- Affida in via esclusiva il compito di garantire il servizio universale a Poste Italiane, mentre nel precedente ordinamento il servizio universale era garantito congiuntamente dall'azienda pubblica e dagli operatori privati concessionari, sui quali egualmente ricadevano obblighi di servizio nei territori municipali per i quali avevano concessione.
- Amplia il monopolio, e lo trasferisce a Poste Italiane, in assenza di qualsiasi informazione, studio o analisi in grado di dimostrare che l'incremento fosse effettivamente necessario ai fini della copertura dell'OSU.<sup>12</sup>
- Revoca le concessioni agli operatori privati, eliminando in tal modo realtà produttive che avrebbero potuto in seguito, con la progressiva liberalizzazione del mercato, dar luogo a servizi effettivamente concorrenti rispetto all'azienda pubblica.
- Individua l'autorità "indipendente" di regolazione nel Ministero delle Comunicazioni, nonostante esso contribuisse anche ad esercitare i diritti proprietari sull'azienda pubblica,<sup>13</sup> e gli affida il compito di aggiornare con cadenza triennale, sulla base di periodiche verifiche degli OSU gravanti sul fornitore, l'ambito della riserva nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale.<sup>14</sup>
- Non attua alcun meccanismo per impedire che costi impropri siano contabilizzati come oneri del servizio universale e, dato che la direttiva europea non contiene alcun riferimento all'esigenza di una produzione con costi efficienti, lascia che siano inclusi tra gli OSU tutti i costi effettivamente sostenuti e non recuperati per via tariffaria, giustificando in tal modo una riserva legale molto ampia in favore dell'operatore incaricato.
- Nonostante il notevole ampliamento del monopolio, istituisce anche il fondo di compensazione, amministrato dal Ministero delle Comunicazioni e "... alimentato nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non procurano al fornitore del predetto servizio entrate sufficienti

---

direttiva è inizialmente avvenuto tramite deliberazione del Ministero delle Comunicazioni del 18 dicembre 2002 (in G.U. del 30.12.2002), con la quale si è provveduto a ridurre l'estensione della riserva legale secondo i limiti comunitari previsti.

12: Poiché all'art. 23 del provvedimento si legge che "L'Autorità di regolamentazione si pronuncia entro il 31 dicembre 1999 ovvero entro quattro mesi dalla data di presentazione da parte della Società Poste Italiane dei dati necessari ad effettuare la verifica degli oneri del servizio universale", si desume che tali dati non fossero noti al momento dell'approvazione del d.l. di recepimento; il legislatore confessa pertanto nella sua stessa legge di aver realizzato un ampliamento della riserva senza disporre delle informazioni necessarie per verificarne la necessità.

13: Art. 2, comma 1.

14: Art. 23, comma 1.

a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso".<sup>15</sup> Sono assoggettati alla contribuzione i soggetti autorizzati ad operare nell'area universale sino ad un importo massimo del 10% degli introiti realizzati in tale area. È evidente come, data l'area ridotta esclusa dalla riserva legale, il fatturato dei relativi operatori non possa che risultare esiguo e l'assoggettamento al fondo un'ulteriore e ingiustificata penalizzazione.

I caratteri del provvedimento sono sufficienti ad evidenziare il medesimo non come strumento neutrale di regolazione del mercato, bensì come meccanismo di protezione normativa dell'impresa pubblica di fronte al possibile emergere di processi concorrenziali e alle successive tappe comunitarie di riduzione del perimetro massimo ammissibile per la riserva legale. Negli anni successivi il Ministero delle Comunicazioni ha conservato la stessa definizione e i medesimi criteri di determinazione dell'OSU, confermando nelle differenti occasioni la riserva legale sempre nel perimetro massimo ammesso a livello comunitario. Ovviamente essa è stata oggetto di riduzione nelle due tappe e secondo le modalità previste dalla seconda direttiva comunitaria, rispettivamente con l'inizio del 2003 e del 2006; si deve comunque osservare che la contrazione dell'area della riserva attuata nelle due occasioni non è stata in grado di controbilanciare e neutralizzare la rimopolizzazione del 1999 dal punto di vista dell'effettiva presenza sul mercato di operatori diversi dall'incaricato del servizio universale, come si evidenzierà nei prossimi paragrafi.

### *Barriere normative e regolamentari all'entrata sul mercato*

Nell'ultimo quadriennio il mercato postale italiano non ha visto l'arrivo di nuovi operatori, un aumento del grado di competizione o quote rilevanti di domanda soddisfatte da imprese diverse da Poste Italiane; infatti, nonostante la riserva legale sia stata ridotta sensibilmente per effetto della seconda direttiva comunitaria, dopo essere stata ampliata in occasione del recepimento della prima, l'operatore pubblico è rimasto monopolista di fatto anche sull'area liberalizzata del mercato. Due fattori sono in grado di spiegare il mancato avvio di effettivi processi concorrenziali. In primo luogo il fatto che il segmento attualmente liberalizzato sia ancora troppo ridotto, applicandosi a un mercato sottodimensionato rispetto alle altre realtà europee (un numero di invii annui per abitante compreso tra un quarto e un mezzo rispetto agli altri maggiori paesi dell'Unione), e non in grado di giustificare la realizzazione di reti di recapito alternative rispetto a Poste Italiane. In secondo luogo, soprattutto, la creazione da parte del "regolatore" ministeriale, in sede di applicazione delle norme e di adozione di scelte regolamentari, di barriere all'entrata tali da ostacolare fortemente, se non di impedire totalmente, la concorrenza nei segmenti legalmente liberalizzati.

Su quali segmenti del mercato postale poteva concentrarsi l'attività degli operatori privati dopo la rimopolizzazione del 1999? È evidente che i prodotti postali non rientranti nei limiti di peso e prezzo della riserva non potevano essere considerati da soli appetibili e tali da giustificare l'economicità di imprese postali alternative a quella pubblica. Due segmenti interamente sottratti al monopolio grazie alla prima direttiva comunitaria potevano invece risultare di un certo interesse: (i) il recapito di prodotti editoriali (giornali, periodici, libri, bollettini d'informazione di associazioni *non profit*); (ii) tutte le lavorazioni della posta elettronica ibrida (PEI) eccetto il recapito finale al destinatario. Entrambi i segmenti sono stati tuttavia chiusi di fatto alla concorrenza da provvedimenti ministeriali che hanno realizzato evidenti distorsioni.

Per quanto riguarda il primo caso, i soggetti speditori di prodotti editoriali ed assimilati godono storicamente di tariffe fortemente agevolate solo se utilizzano Poste Italiane: il Ministero delle Comunicazioni, non tenendo conto che queste tipologie sono escluse della riserva legale, e quindi da un punto di vista normativo in libera concorrenza, ha sempre definito direttamente le tariffe agevolate di Poste Italiane in favore degli speditori mentre il Ministero del Tesoro ha avuto il compito di compensare l'azienda per i mancati introiti, cioè la differenza tra le tariffe ordinarie per le stampe e quelle agevolate. Ad esempio, nel 2005 Poste Italiane ha registrato ricavi in relazione a queste ti-

<sup>15</sup>: Art. 10, comma 1.

pologie di prodotti per 191,8 milioni di euro e rimborsi pubblici per le medesime tipologie per 303,2 milioni di euro. I ricavi da mercato rappresentano in conseguenza meno del 40% dei proventi totali del segmento e i rimborsi pubblici oltre il 60%. È evidente che, poiché nessun operatore privato è in grado di offrire il servizio con costi unitari inferiori del 60% rispetto a quelli di Poste Italiane, il sistema delle agevolazioni tariffarie dirette rende impossibile l'inserimento di *competitori* su questo segmento e ne vanifica la collocazione, che rimane puramente da un punto di vista normativo, al di fuori della riserva legale.

Il secondo caso di distorsione della concorrenza riguarda la 'posta elettronica ibrida' (PEI), ovvero quella tipologia di corrispondenza che sorge in modalità elettronica (dal mittente all'azienda incaricata della stampa, imbustamento e inoltra postale) ma viene recapitata in formato cartaceo al destinatario finale attraverso i normali servizi di consegna. La normativa italiana di recepimento della prima direttiva comunitaria, coerentemente con la direttiva UE, ha collocato questo prodotto postale all'interno dell'area riservata per quanto riguarda la sola fase del recapito mentre è in libero mercato la fase produttiva a monte. Gli operatori a monte, compreso l'operatore dominante Postel che è a totale partecipazione di Poste Italiane, affidano il recapito finale a quest'ultima pagando una tariffa di accesso alla rete che, secondo la normativa, è scontata rispetto alla tariffa piena sulla base dei costi evitati a Poste Italiane<sup>16</sup> in considerazione del fatto che non svolge le attività di raccolta, smistamento in partenza e trasporto sino ai centri territoriali di lavorazione, ma solo lo smistamento in arrivo e il recapito.

Al riguardo il Ministero delle Comunicazioni, che oltre a fissare la tariffa stabilisce anche le condizioni di accesso alla rete, ha fissato caratteristiche estremamente restrittive per ammettere gli operatori alla tariffa agevolata tanto che, oltre alla controllata Postel, solo tre altri operatori nazionali PEI di rilevanti dimensioni sono stati ammessi al regime agevolato mentre tutti gli operatori medi e piccoli hanno dovuto sostenere la tariffa piena in quanto non disponevano dei requisiti richiesti, applicati in maniera ancora più restrittiva da Poste Italiane.<sup>17</sup> Anche i tre operatori nazionali diversi da Postel ammessi non sono comunque riusciti in alcuni esercizi a rispettare tutti i requisiti richiesti per usufruire degli sconti, in particolare i quantitativi minimi annui richiesti, e hanno dovuto a posteriori rimborsare a Poste Italiane la differenza tra la tariffa piena e la tariffa scontata già usufruita.<sup>18</sup>

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha concluso in data 29 marzo 2006 il procedimento relativo a Poste Italiane/Postel per la PEI, accertando l'abuso di posizione dominante ex art. 82 del trattato CE e stabilendo una sanzione di 1,6 milioni di euro. Come sostenuto dall'AGCM nel provvedimento di avvio dell'istruttoria: "... i criteri e le modalità attraverso le quali Poste garantisce l'accesso al servizio di recapito della posta elettronica ibrida appaiono sostanzialmente ingiustificati e dunque abusivi della sua posizione dominante, in quanto permettono l'accesso ad una limitata categoria di imprese che si caratterizza per il trattamento di elevati volumi di corrispondenza sull'intero territorio nazionale, mentre lo impediscono ad imprese di piccola e media dimensione che sarebbero invece in grado di intercettare, anche su base locale, ulteriori flussi di domanda, ad esempio da utenti di piccola dimensione. In tal modo, l'applicazione dei suddetti requisiti risulta impedire o rendere significativamente più difficoltoso l'accesso al servizio di recapito PEI da parte di operatori di posta elettronica ibrida concorrenti di Postel, società controllata da Poste, riducendo lo sviluppo di un confronto concorrenziale nel mercato della posta

16: Il d.l. n. 261/99 di recepimento della prima direttiva comunitaria stabilisce, all'art. 13, comma 3 bis, che l'applicazione di "prezzi e tariffe speciali", deve tenere conto dei "costi evitati rispetto ad un servizio ordinario coprente la gamma completa dei servizi offerti per la raccolta, trasporto, smistamento e consegna degli invii individuati".

17: I requisiti, cumulativi, per l'accesso alla rete a tariffa agevolata erano: un numero minimo di invii pari a 50 milioni di pezzi annui a livello nazionale; che tali invii vengano prodotti e affidati a Poste in almeno 10 aree territoriali di servizio (ATS), ovvero in almeno 5 ATS con popolazione complessiva di 15 milioni di abitanti; che vi sia almeno 1 milione di invii per ogni ATS; l'allestimento di un apposito centro stampa in ciascuna di tali ATS.

18: Come evidenziato nel provvedimento AGCM n. 15310 del 29/03/2006, punti 55 e ss.

ibrida, contiguo e a valore aggiunto rispetto al mercato postale ordinario, al fine di proteggere la posizione di Postel o comunque di limitare la concorrenza che altrimenti si sarebbe sviluppata in questo mercato”.<sup>19</sup>

Nel provvedimento, l’Autorità sottolinea inoltre che “...la previsione della tariffa ordinaria a carico degli operatori di posta ibrida non ammessi al regime PEI si configura come una forma di sfruttamento abusivo della posizione dominante di Poste, in quanto non riconosce a tali operatori alcuna possibile riduzione per i costi evitati o i risparmi conseguiti o conseguibili. Tale previsione appare volta a mantenere nell’area della corrispondenza ordinaria anche quella corrispondenza che propriamente dovrebbe essere qualificata come posta elettronica ibrida. Anche sotto questo profilo la ... condotta di Poste non appare giustificata né proporzionata alle esigenze del servizio universale e anzi risulta contrastante con gli obblighi posti a carico del fornitore del servizio universale nell’offerta dei servizi universali riservati, traducendosi in un’estensione impropria dell’area di riserva nei confronti dei servizi liberalizzati, quale appunto la formazione e produzione della posta elettronica ibrida”.<sup>20</sup>

Accanto ai due casi precedenti, in cui segmenti legalmente aperti alla concorrenza sono stati di fatto preclusi per effetto di specifici provvedimenti normativi o regolamentari, occorre inoltre considerare un rischio ulteriore, emerso a partire dalla modifica della disciplina tariffaria realizzata col D.M. entrato in vigore a giugno 2006. Con esso è stata infatti introdotta la possibilità di sconti consistenti da parte dell’operatore pubblico ai grandi speditori, quelli che potrebbero essere più facilmente propensi a rivolgersi ad operatori concorrenti nei segmenti liberalizzati. Gli sconti, che appaiono economicamente giustificati solo in un’ottica di costi evitati dagli speditori all’azienda, sono legati nel decreto al carattere ‘massivo’ delle spedizioni, alla standardizzazione degli invii e all’area geografica di spedizione/destinazione (metropolitana, ecc.). Non vi è tuttavia dimostrazione che tali sconti siano legati ed effettivamente commisurati ai costi evitati e inoltre, nella loro definizione, sono lasciati notevoli margini discrezionali all’operatore pubblico. Se gli sconti praticabili si rivelassero, come è probabile, più elevati rispetto ai costi evitati, si tradurrebbero anch’essi in un’evidente violazione dei principi di concorrenza, ostacolando ingiustamente i possibili *competitori*.

I casi illustrati evidenziano come i provvedimenti adottati dal regolatore non siano stati finalizzati alla tutela della concorrenza nei segmenti liberalizzati ma abbiano anzi creato distorsioni rilevanti in favore dell’operatore pubblico; questo spiega come, nonostante la progressiva liberalizzazione legale, il mercato non abbia visto sinora emergere operatori in grado di ridurre la quota detenuta da Poste Italiane.

---

19: Provvedimento AGCM n. 14081 del 23.2.2005, punto 34.

20: *Ibidem*, punto 38.

## IL MERCATO EUROPEO.

### *Dimensioni e caratteristiche del mercato europeo*

Lo studio realizzato da WIK nel 2006 per la Commissione UE evidenzia le dimensioni complessive del mercato europeo dei servizi postali: i ricavi totali nei 25 paesi dell'Unione sono stimabili in 90 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,9% del PIL, mentre il contributo diretto al PIL (valore aggiunto) è stimabile in 37 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,4% del PIL. All'interno del mercato dei servizi postali è tuttavia opportuno distinguere il segmento mail dal segmento parcel/express: il primo, oggetto del processo di liberalizzazione europeo, è ancora caratterizzato nella maggior parte dei paesi da forti restrizioni, legali e/o regolamentari, all'accesso al mercato, congiuntamente ad un ruolo dominante rivestito dalle aziende di proprietà pubblica; il secondo è storicamente liberalizzato e presidiato principalmente dai grandi corrieri internazionali.

Il segmento mail rappresenta in valore circa il 60% del mercato postale europeo (quindi 54 miliardi di euro) e il segmento parcel/express, che più sinteticamente identifichiamo solo con 'express', il rimanente 40% (36 miliardi di euro). All'interno dell'area mail, soggetta a processi produttivi maggiormente labour intensive, il valore aggiunto è stimabile in circa il 50% del fatturato (quindi in circa 27 miliardi di euro) mentre nell'area express solo nel 30% del fatturato (ed è quindi pari a 10-11 miliardi di euro). Per quanto riguarda il segmento mail, la ripartizione dei 54 miliardi di euro di ricavi totali tra le diverse aziende porta al calcolo delle seguenti quote di mercato (cfr. Figura 1): l'azienda postale Deutsche Post, parzialmente privatizzata ma ancora controllata dallo Stato tedesco, detiene il 24%; l'azienda francese La Poste, che ha ancora una natura giuridica di tipo pubblicistico, il 20%; Royal Mail il 19%; il gruppo olandese TNT, totalmente privatizzato, il 7% così come Poste Italiane; le aziende nazionali dei rimanenti 20 paesi si dividono il 21% del mercato mentre i competitors indipendenti, non di proprietà di grandi aziende nazionali di paesi differenti, solo il 2%. In quantità il mercato europeo mail è rappresentato da circa 93 miliardi annui di pezzi di corrispondenza indirizzata, dato dal quale si può desumere una tariffa media di 0,58 euro.

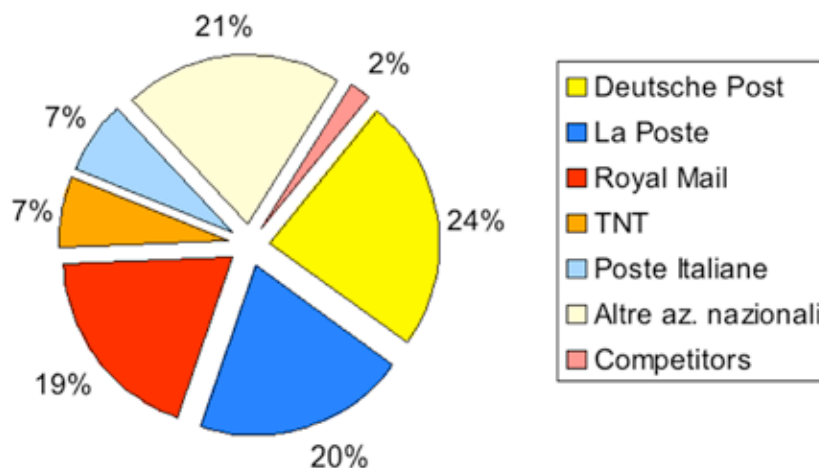


Figura 1

Il mercato UE mail (in valore)

Grazie all'attività di società controllate, le principali aziende prima ricordate sono presenti con quote di mercato rilevanti anche nel segmento express (cfr. Figura 2): Deutsche Post, grazie all'acquisizione di DHL, detiene il 23% del mercato; La Poste francese, grazie alla controllata DPD, il 12%; Royal Mail, grazie alla controllata GLS, l'8%; il gruppo olandese TNT, che ha preso il nome dal corriere australiano acquisito, detiene direttamente l'11%. Queste quattro aziende detengono complessivamente il 54% del mercato, i due corrieri statunitensi UPS e Federal Express rispettivamente

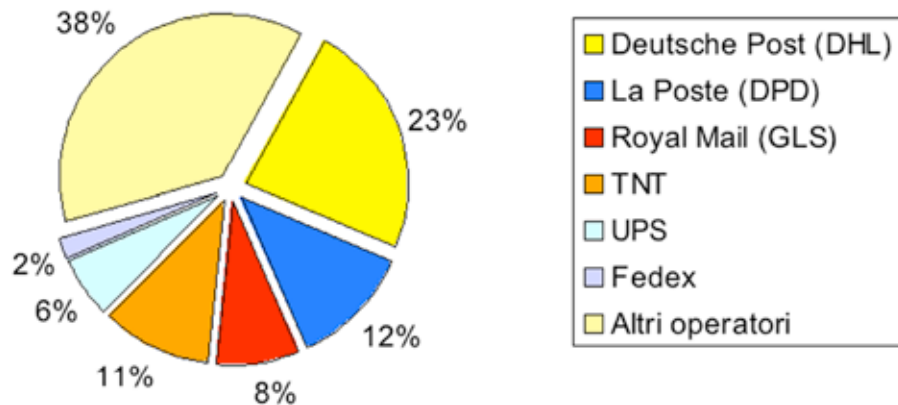


Figura 2

Il mercato UE express (in valore)

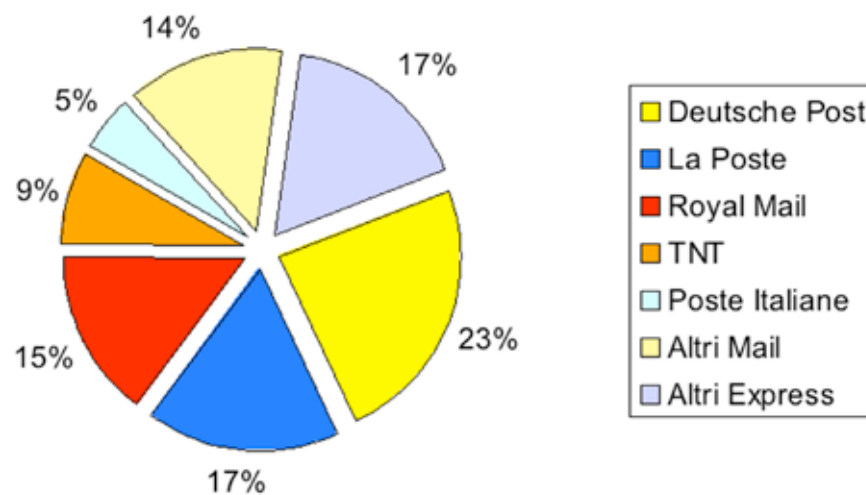


Figura 3

Il mercato UE mail+express (in valore)

il 6 e il 2% mentre il residuo 38% è ripartito tra una molteplicità di operatori minori. Aggregando i due mercati mail ed express, possiamo osservare (Figura 3) il peso rilevante di Deutsche Post (23%), di La Poste (17%), e di Royal Mail (15%). Il peso di TNT (9%) risulta molto maggiore di quello detenuto dall'Olanda nel PIL europeo, mentre quello di Poste Italiane (5%) è una frazione molto ridotta rispetto al peso dell'economia italiana nell'Unione.

### Segmenti riservati e segmenti legalmente liberalizzati nel mercato mail

Per quanto riguarda il mercato mail è fondamentale distinguere tra segmenti ancora soggetti a riserva legale in favore del prestatore del servizio universale e segmenti che sono, almeno da un punto di vista normativo, aperti alla concorrenza. La quota legalmente liberalizzata del mercato mail in ognuno dei 25 paesi dipende da quali segmenti sono stati effettivamente oggetto di apertura legale e dal peso quantitativo di ognuno nel mercato complessivo. Tutti i paesi hanno dovuto liberalizzare le corrispondenze superiori a 100 grammi o a 3 volte la tariffa base dall'inizio del 2004 e le corrispondenze superiori a 50 grammi e a 2,5 volte la tariffa base dall'inizio del 2006; essi



avevano tuttavia facoltà di liberalizzare anche il segmento del *direct mail* (pubblicità indirizzata), scelta adottata da 11 paesi su 25, e il segmento della posta transfrontaliera in uscita, scelta adottata da 14 paesi su 25.

In quattro casi si è assistito ad una liberalizzazione legale completa del mercato: Svezia e Finlandia (già liberalizzate dai primi anni novanta e quindi prima dell'entrata in vigore della prima direttiva europea), Estonia (nella quale non esisteva monopolio legale al momento dell'ingresso nell'Unione) e Gran Bretagna (pienamente liberalizzata dall'inizio del 2006). Tenuto conto del perimetro minimo dell'area liberalizzata, delle scelte facoltative dei singoli paesi e del peso dei differenti segmenti in ogni mercato nazionale, si perviene al quadro descritto dalla Tabella 1, riferita all'anno 2004 e basata su dati raccolti da Eurostat presso i differenti regolatori nazionali. Da essa si desume come nell'anno di riferimento i prestatori del servizio universale nei 15 paesi storici dell'Unione più la Norvegia operassero per il 62% della loro produzione in quantità (55 miliardi di pezzi annui su 88) in segmenti riservati e per il restante 38% in mercati almeno legalmente liberalizzati (33 miliardi di pezzi).

	Corrispondenze recapitate dal prestatore del servizio universale:		Quota mercato liberalizzato (%)	Corrispondenze annue per abitante
	In totale (milioni di pezzi)	Nell'area riservata (milioni di pezzi)		
Finlandia	2150	0	100	412
Svezia	2996	0	100	334
Germania	15850	8194	48	194
Olanda	5300	2857	46	326
Lussemburgo	133	80	40	295
Austria	4460	2738	39	294
Spagna	4965	3082	38	117
Regno Unito	18807	11848	37	315
Italia - A (2)	6282	4043	36	105
Danimarca	1454	1002	31	269
Norvegia	1427	1074	25	312
Belgio	2310	1753	24	223
Francia	19329	15007	22	321
Irlanda	757	594	22	188
Portogallo	1301	1056	19	124
Grecia	601	495	18	54
Italia - B (3)	6282	5296	16	105
Totale 16 paesi (4)	88122	55076	38	223

**Tabella 1**

Il mercato postale nei paesi dell'Unione Europea-15 (1) (2004)

(1) Nell'analisi è compresa la Norvegia.

(2) Italia - A include le stampe in abbonamento nel mercato liberalizzato.

(3) Italia - B esclude le stampe in abbonamento dal mercato liberalizzato.

(4) Il totale comprende Italia - B.

Fonte: Eurostat 2007 su dati Autorità nazionali di regolazione. Per Austria, Belgio, Olanda, Germania e Regno Unito nostre elaborazioni su dati Autorità nazionali e prestatori servizio universale. Per l'Italia nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti, Ministero delle Comunicazioni e aziende postali.

I paesi non pienamente liberalizzati che registrano la percentuale più elevata del segmento legalmente aperto alla concorrenza sono la Germania e l'Olanda. Si tratta di un dato non sorprendente, poiché riguarda i due paesi che con più determinazione hanno perseguito politiche di privatizzazione delle aziende postali pubbliche (in Olanda lo Stato è uscito totalmente dalla proprietà mentre in Germania è sceso sotto il 50%), di internazionalizzazione e di espansione nei segmenti

express e logistica attraverso l'acquisizione dei due corrieri internazionali TNT, nel caso olandese, e DHL, in quello tedesco.

Una particolare attenzione merita l'Italia: se apparentemente essa si colloca in linea con la media dei 15 paesi dell'Unione in relazione al peso del segmento legalmente liberalizzato, occorre ricordare che riguardo al recapito delle stampe in abbonamento la norma liberalizzatrice è totalmente neutralizzata dalla norma (di legge differente) che stabilisce sconti consistenti a carico del bilancio pubblico (circa il 60% della tariffa piena) solo agli speditori che utilizzano Poste Italiane. Al netto del segmento delle stampe in abbonamento, che non riteniamo possa essere classificato come effettivamente aperto alla concorrenza, il peso del segmento liberalizzato scende al 16% e pone l'Italia in fondo alla classifica dei paesi europei, dopo il Portogallo e la Grecia.

Un'osservazione positiva è invece basata sulla constatazione che i paesi di nuova adesione all'Unione, rappresentati nella Tabella 2, registrano quote percentuali del segmento liberalizzato nel loro complesso in linea con quelle dei paesi di precedente adesione. Diversi paesi, inoltre, registrano valori piuttosto elevati e superiori al 50%.

Occorre peraltro osservare che i paesi di precedente adesione all'Unione hanno registrato miglioramenti rilevanti nel periodo successivo all'anno riportato nella Tabella 1 e in particolare nel 2006: accanto ad un ulteriore 7% di liberalizzazione in quantità, stimabile come effetto del più recente 'gradino' di liberalizzazione comunitaria (e comune anche ai paesi di nuova adesione) occorre considerare anche la piena liberalizzazione britannica che pesa per un ulteriore 13%.

Se si potesse aggiornare in maniera completa al 2007 la Tabella 1, scopriremmo che solo il 42% circa della produzione postale degli operatori universali dei 15 paesi storici dell'Unione avviene in mercati ancora riservati mentre il residuo 58% è realizzato in mercati almeno legalmente aperti alla concorrenza. A questo dato teorico non corrisponde tuttavia una penetrazione rilevante di operatori concorrenti del prestatore del servizio universale neppure nei mercati maggiormente liberalizzati da un punto di vista normativo.

Solo in cinque paesi dei quindici dell'Unione è infatti possibile stimare una quota di mercato complessiva dei *competitors* superiore al 5% del mercato mail: Germania e Danimarca (poco più del 5%), Olanda (6%), Svezia (8%), e Spagna (11%), quest'ultimo caso spiegato dal fatto che in

	Corrispondenze recapitate dal prestatore del servizio universale:		Quota mercato liberalizzato (%)	Corrispondenze annue per abitante
	In totale (milioni di pezzi)	Nell'area riservata (milioni di pezzi)		
Estonia	74	0	100	55
Lituania	53	20	62	15
Romania	325	156	52	15
Slovacchia	515	259	50	92
Croazia	300	177	41	67
Repubblica Ceca	953	581	39	93
Polonia	3166	1930	39	83
Slovenia	398	295	26	199
Bulgaria	81	68	16	10
Ungheria	918	815	11	91
Lettonia	64	59	8	28
Totale 11 paesi	6846	4360	36	64

Tabella 2

Il mercato postale nei paesi di nuova adesione all'Unione Europea (1) (2004)

(1) È compresa la Croazia. Per Cipro e Malta dati non disponibili.

Fonte: Eurostat 2007 su dati Autorità nazionali di regolazione

Spagna è storicamente liberalizzata la posta urbana (da mittente a destinatario nella stessa città). Si tratta nell'insieme di dati rilevanti che dovranno essere attentamente valutati e portare alla verifica dell'eventuale presenza di barriere, create attraverso l'applicazione delle norme che regolano il mercato postale e l'operato dei regolatori nazionali, oltre che allo studio di provvedimenti ulteriori pro competitivi.

## IL MERCATO ITALIANO.

### *Mercato legalmente liberalizzato e mercato effettivamente liberalizzato.*

In maniera analoga a quanto già evidenziato in relazione al mercato europeo, anche l'analisi del mercato italiano richiede di effettuare una distinzione preliminare tra tipologie di servizi. Considerando tre differenti tipologie di beni che possono essere oggetto di invio da un mittente a un destinatario (mail, pacchi e merci), e due diverse modalità di recapito (ordinaria ed espresso), perveniamo alle sei aree illustrate nella Tabella 3.

Tipologia di beni	Peso indicativo (kg)	1) Servizio ordinario	2) Servizio espresso
A) Mail	0-2	A1) Area Universale, per intero, e, in parte, Riservata (eccetto invii >50 g; invii con prezzo >2,5 volte tariffa base; posta transfrontaliera; direct mail; posta elettronica ibrida "upstream"). Operatori: Poste Italiane, altri operatori postali nel segmento liberalizzato.	A2) Area Libera. Operatori: Corrieri espresso, Poste Italiane, altri operatori postali.
B) Pacchi	1-30	B1) Area Universale (sino a 20 kg) e Liberalizzata. Operatori: Poste Italiane, altri operatori postali.	B2) Area Libera. Operatori: Corrieri espresso, Poste Italiane, altri operatori postali.
C) Merci	> 30	C1) Area Libera. Operatori: Imprese della logistica.	C2) Area Libera. Operatori: Corrieri espresso, Imprese della logistica.

**Tabella 3**

Segmentazione del mercato delle consegne

Fonte: elaborazione su studi di settore e WIK (2004-2006), Ecorys (2005).

Le righe A) e B) identificano il mercato del recapito in senso stretto (mail, pacchi, espresso); le celle A2), B1), B2) la parte storicamente libera del mercato, che possiamo sinteticamente denominare come 'express', presidiata prevalentemente dai grandi corrieri internazionali; la cella A1), che possiamo sinteticamente denominare come 'mail', identifica la parte del mercato oggetto di vincoli alla concorrenza, come illustrato nella prima sezione, dominata dall'operatore pubblico Poste Italiane S.p.A. La riga C), infine, identifica il mercato della logistica, che non può più essere considerato nettamente separato dal mercato postale considerato che i due gruppi postali europei più dinamici, l'olandese TNT e la tedesca DBAG, sono presenti in esso in maniera rilevante.

Per quanto riguarda il mercato del recapito in senso stretto possiamo quantificarne le dimensioni economiche sulla base di dati resi pubblici dal Ministero delle Comunicazioni e riferiti all'anno 2004, integrati con dati delle maggiori imprese:

- ➔ Mercato mail (A1): circa 4,35 miliardi di euro di cui il gruppo Poste Italiane 4,15 miliardi (96,5%) e altri operatori circa 200 milioni (4,5%);

- Mercato express (A2+B1+B2): circa 2 miliardi di euro di cui il gruppo Poste Italiane 460 milioni (23%) e altri operatori circa 1,55 miliardi (77%);
- Totale mercato recapiti (A1+A2+B1+B2): circa 6,35 miliardi di euro di cui il gruppo Poste Italiane 4,6 miliardi (72,5%) e altri operatori 1,75 miliardi (27,5%). All'interno del mercato dei recapiti il segmento mail pesa per il 69% e il segmento express per il restante 31%.

Le quote dei differenti gruppi di operatori sono rappresentate, in relazione ai differenti segmenti, nelle Figure 4, 5 e 6. In relazione al segmento mail, la cella A1 della Tabella 3, che è di particolare interesse in considerazione delle restrizioni alla concorrenza e dei processi comunitari di liberalizzazione in corso, è opportuno effettuare anche un'analisi sulle quantità recapitate. Al riguardo la Tabella 4 esamina la produzione di Poste Italiane, pari a 6,3 miliardi di pezzi nel 2004 e a 6,2 miliardi nel 2005, al fine di verificare la quota realizzata in segmenti di mercato ancora preclusi alla concorrenza e quella relativa ai segmenti legalmente liberalizzati.

	A - Quantità recapitate			
	Anno	Corrispondenze recapitate dal prestatore del servizio universale:		Quota mercato liberalizzato (%)
		In totale (milioni di pezzi)	Nell'area riservata (milioni di pezzi)	
Italia - A (1)	2004	6282	4043	35,6
Italia - A (1)	2005	6194	3955	36,1
Italia - B (2)	2004	6282	5296	15,7
Italia - B (2)	2005	6194	5202	16,0
	B - Fatturato mail			
	Anno	Totale (milioni di euro)		Quota % fatturato nel mercato liberalizzato
		Totale (milioni di euro)	Nell'area riservata (milioni di euro)	
Italia - A (1)	2004	4257	2829	33,5
Italia - A (1)	2005	4331	2922	32,5
Italia - B (2)	2004	4067	3037	25,3
Italia - B (2)	2005	4123	3120	24,3

**Tabella 4**

Il mercato mail in Italia: Poste Italiane (2004-05)

(1) Italia - A include le stampe in abbonamento nel mercato liberalizzato.

(1) Italia - B esclude le stampe in abbonamento dal mercato liberalizzato.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti, Ministero Comunicazioni e aziende postali.

Le stime effettuate evidenziano la seguente situazione: dei 6,2 miliardi di pezzi complessivi del 2005, Poste Italiane ne produrrebbe 3,95 miliardi, pari al 64%, in mercati ancora riservati e 2,25 miliardi, pari al 36%, in mercati legalmente aperti alla concorrenza. In relazione a quest'ultimo dato è tuttavia necessario precisare che 1,25 miliardi di pezzi riguardano stampe editoriali in abbonamento postale (giornali, riviste, pubblicazioni degli enti *non profit*) per le quali, sulla base delle norme vigenti, solo utilizzando Poste Italiane è possibile usufruire di un contributo statale, erogato direttamente all'azienda pubblica, che abbatta le tariffe mediamente del 60%.

Considerando questo regime come anomalo (per non distorcere la concorrenza lo Stato dovrebbe in realtà erogare il contributo agli speditori indipendentemente dall'impresa selezionata per effettuare il servizio), ci sembra non corretto includere il segmento delle stampe editoriali nell'area effettivamente aperta alla concorrenza. Depurata delle stampe in abbonamento, la produzione realizzata da Poste Italiane nei segmenti legalmente liberalizzati si riduce pertanto a un miliardo

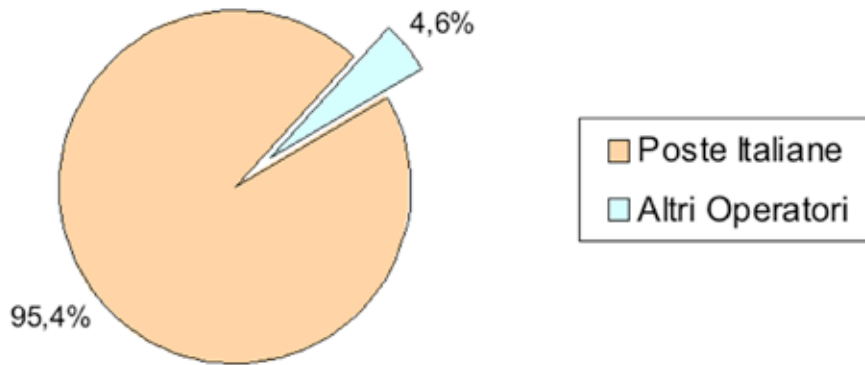


Figura 4

Il mercato italiano mail (in valore)

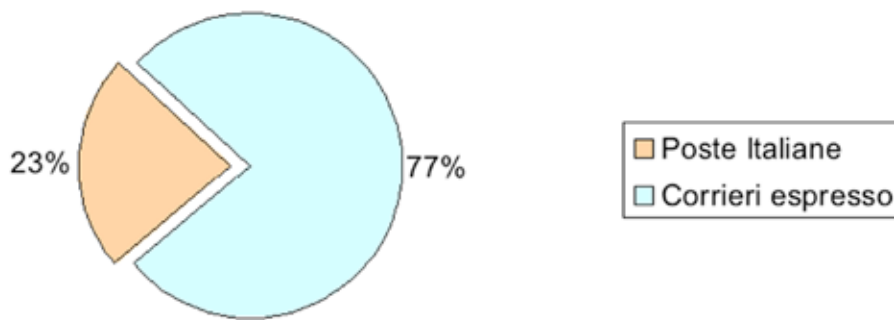


Figura 5

Il mercato italiano express (in valore)

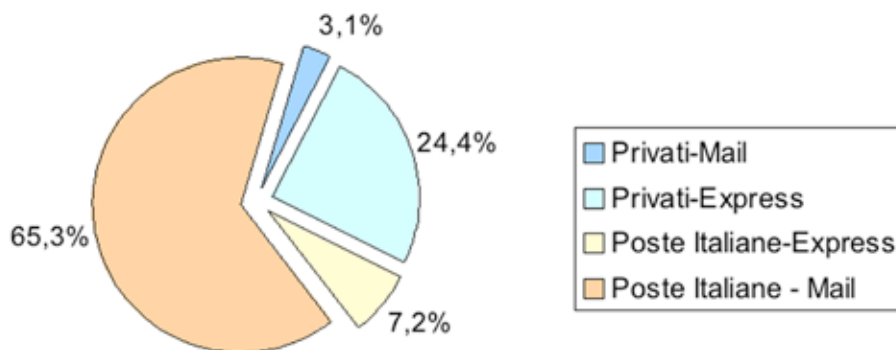


Figura 6

Il mercato italiano mail+express (in valore)

di pezzi, pari solo al 16% della produzione complessiva dell'azienda pubblica. Questo risultato è illustrato nella Figura 7.

I dati precedenti si riferiscono alla sola attività di Poste Italiane mentre, per un'analisi completa del mercato mail, occorre considerare anche la produzione realizzata dagli operatori privati. Se in valore essa è stimabile per il 2005 nel 4,6%, in quantità il dato è atteso attestarsi su un dato sensibilmente inferiore a causa dell'incidenza dei prodotti a più alto valore unitario nell'area liberalizzata rispetto a quella riservata. In assenza di rilevazioni ufficiali da parte del Ministero delle

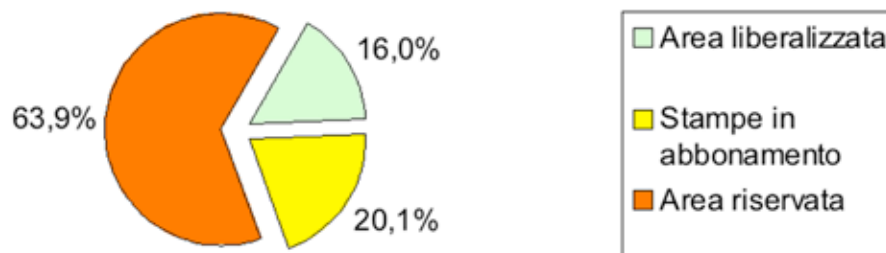


Figura 7

Mercato mail: produzione di Poste Italiane in quantità

Comunicazioni, sulla base anche di informazioni acquisite dai principali operatori, è possibile stimare il peso dei privati nel 3,4%, corrispondente a circa 220 milioni di pezzi recapitati nel 2005. L'inclusione dei privati riduce i valori percentuali relativi a Poste Italiane, illustrati nella Figura 7, e porta alla seguente mappa sintetica delle quote di mercato in quantità (Figura 8).

Nel commentare la Figura 8 si commetterebbe tuttavia un errore rilevante se si interpretasse come area liberalizzata del mercato mail il 18,9%, derivante dalla somma della quota detenuta da Poste Italiane nel segmento legalmente liberalizzato (15,5%) con la quota di degli operatori concor-

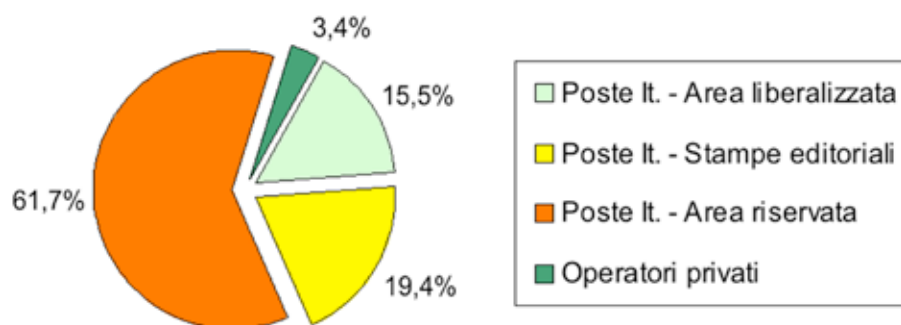


Figura 8

Il mercato italiano mail (in quantità)

renti di Poste Italiane (3,4%).<sup>21</sup> Da un lato, infatti, la prima area, pur se soggetta a minori restrizioni all'accesso di quanto non avvenga per le stampe editoriali in abbonamento, non è priva di barriere

21: È opportuno evidenziare come i dati analizzati, riferendosi al 2005, non incorporino l'ulteriore tappa di liberalizzazione comunitaria entrata in vigore con l'inizio del 2006. Includendo tale effetto, è possibile stimare una riduzione del segmento legalmente riservato dal 62% del 2005 al 55% del 2006 e una corrispondente crescita del segmento liberalizzato al 45% se si includono le stampe in abbonamento e al 26% se si escludono.

normative rilevanti, com'è stato illustrato nell'analisi della regolazione nazionale; dall'altro lato la produzione dei privati non avviene interamente nell'area liberalizzata ma per quote significative (almeno il 40% del totale) si realizza anche nell'area riservata. In questo segmento gli operatori privati, infatti, operano su basi contrattuali come prestatori di servizi per Poste Italiane in un'area per la quale erano concessionari dello Stato sino al 1999 e dalla quale sono stati esclusi a seguito della rimopolizzazione. Al netto di questa componente la quota dei privati nel mercato mail si riduce a circa il 2%. Appare inoltre legittimo domandarci quanto possano effettivamente comportarsi da *competitors* di Poste Italiane nel segmento liberalizzato se dai contratti in essere con l'azienda pubblica dipende il loro equilibrio economico e, conseguentemente, la loro stessa sopravvivenza.

*Non sembra che ci si collochi molto distanti dalla verità nel sostenere, conclusivamente, che l'area del mercato mail legalmente aperta alla concorrenza è di fatto totalmente preclusa, grazie ad una pluralità di ostacoli, alla libera concorrenza.*

## GLI INDICI DI LIBERALIZZAZIONE.

### *Premessa*

La presente sezione ha l'obiettivo di analizzare lo stato della liberalizzazione dei servizi postali nei paesi dell'Unione Europea e di sintetizzare i risultati attraverso la costruzione di indici i quali permetteranno, ponendo uguale a 100 il paese europeo giudicato migliore (benchmark), di verificare il posizionamento relativo dell'Italia (oltre che degli altri paesi). Per l'industria postale, a differenza di altre utilities, è possibile condurre l'analisi su tutti i 25 paesi dell'U.E. grazie all'esistenza di una molteplicità di studi, di cui alcuni molto recenti, realizzati da primari istituti europei su incarico della Commissione U.E. e finalizzati a supportare le proposte della medesima formulate a fine 2006, favorevoli alla totale apertura del mercato nel 2009.

Gli indici costruiti sono i seguenti:

- **Lex Index:** Misura il grado di apertura legale del mercato postale sulla base di quanto previsto dalla legislazione primaria dei diversi paesi. Risponde alla domanda: 'quali sono le basi legali per l'entrata sul mercato?' e valuta la cosiddetta 'law in the books'.<sup>22</sup>
- **Access Index:** Valuta gli ostacoli normativi e regolamentari effettivamente posti all'entrata sul mercato, facendo riferimento alla cosiddetta 'law in action'. Essi sono fondamentali poiché potenzialmente in grado di limitare, di fatto, o anche di annullare in casi estremi gli effetti delle aperture formalmente concesse dalla legge.
- **Liberalisation Index (Lib Index):** Rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il Lex Index per il 30% e l'Access Index per il 70%.
- **Market Index:** Valuta i risultati effettivamente conseguiti dal mercato osservando i seguenti aspetti: quota di mercato raggiunta complessivamente dai *competitors* dell'operatore dominante (l'USP, Universal Service Provider); sviluppo del mercato (dimensioni complessive in rapporto agli abitanti di ogni paese e al PIL); prezzi praticati dall'USP; qualità del servizio.
- **Global Index:** Rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il Lib Index per il 30% e il Market Index per il 70%.

### *Lex Index*

Il Lex Index misura il grado di apertura legale del mercato postale nei diversi paesi verificando i segmenti di mercato nominalmente aperti alla concorrenza sulla base della legislazione primaria. Ad ogni segmento è assegnato un peso, espresso in decimi, approssimativamente corrispondente alla quota che quel segmento rappresenta nell'intero mercato comunitario dei servizi postali.

22: Conformemente alla metodologia adottata per il settore ferroviario da IBM e Kirchner, 2004.

Ad esempio, poiché tutti i 25 paesi si sono uniformati alla seconda direttiva postale e dall'inizio del 2006 hanno liberalizzato almeno le corrispondenze con peso maggiore di 50g o tariffa superiore a 2,5 volte quella base, e poiché quest'area pesa per circa il 30% nel mercato europeo, secondo stime della stessa Commissione U.E., a tutti gli stati sono stati assegnati nella Tabella 5 tre punti sui dieci complessivamente disponibili.

Stato	Segmenti liberalizzati				Punteggio segmenti liberalizzati				
	Perimetro minimo dir. U.E.	Direct mail	Posta outgoing crossboard	Altre aree	Perimetro minimo dir. U.E.	Direct mail	Posta outgoing crossboard	Altre aree	Punteggio totale
Finlandia	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Svezia	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Regno Unito	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Estonia	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Spagna	X	X		Intracity	3	1,5		2,5	7
Rep. Ceca	X	X	Out & incom.	Upstream	3	1,5	1	0,5	6
Slovenia	X	X	X	Upstream	3	1,5	0,5	0,5	5,5
Austria	X	X	X		3	1,5	0,5		5
Olanda	X	X	X		3	1,5	0,5		5
Italia	X	X			3	1,5			4,5
Lettonia	X	X			3	1,5			4,5
Germania	X		X	Upstream	3		0,5	0,5	4
Irlanda	X		X	Upstream	3		0,5	0,5	4
Belgio	X		X		3		0,5		3,5
Danimarca	X		X		3		0,5		3,5
Francia	X		X		3		0,5		3,5
Lituania	X		X		3		0,5		3,5
Lussemburgo	X			Upstream	3			0,5	3,5
Portogallo	X			Day certain	3			0,5	3,5
Slovacchia	X		Incom.		3		0,5		3,5
Cipro	X				3				3
Grecia	X				3				3
Ungheria	X				3				3
Malta	X				3				3
Polonia	X				3				3

Tabella 5

Lex Index (Ampiezza del mercato legalmente liberalizzato)

Fonte: elaborazioni su dati U.E.

Al di là del perimetro minimo previsto dalla seconda direttiva, gli stati avevano tuttavia facoltà di liberalizzare altri segmenti: ad esempio 11 paesi su 25 hanno deliberato una scelta di apertura per la pubblicità indirizzata (*direct mail*) e ad essi sono stati assegnati ulteriori 1,5 punti; 14 paesi, inoltre, hanno liberalizzato la posta transfrontaliera in uscita e due quella in entrata ed essi è stato attribuito mezzo punto ulteriore. Ai quattro paesi completamente liberalizzati, inoltre, sono stati assegnati i cinque punti mancanti per portarli al punteggio pieno di dieci decimi mentre alla Spagna sono stati assegnati 2,5 punti in relazione alla liberalizzazione, preesistente alle direttive comunitarie, della posta *intracity*.

A diversi paesi che regolano espressamente l'accesso *downstream* alla rete postale dell'USP, permettendo in tal modo processi concorrenziali nei segmenti *upstream*, sono stati attribuiti ulteriori



0,5 punti. Si perviene in tal modo alla graduatoria generale del Lex Index, guidata con punteggio pieno dai quattro paesi pienamente liberalizzati, e nella quale l'Italia, con 4,5 punti su 10, si colloca a metà strada.

### *Access Index e Lib Index*

L'Access Index (Tabella 6) ha il compito di valutare l'esistenza effettiva o potenziale di ostacoli regolamentari all'entrata di nuovi operatori sul mercato. Sulla base delle informazioni disponibili di fonte U.E., considera cinque fattori (pesati in maniera differenziata nel processo di aggregazione):

- L'esistenza di un regolatore indipendente (dal governo) e l'ampiezza delle funzioni assegnate (peso 30%).
- Il peso dello Stato nella proprietà dell'Universal Service Provider (USP), nella consapevolezza che quanto esso è maggiore tanto più probabile sarà la tendenza ad influenzare la regolazione in senso favorevole all'USP (peso 25%).
- La regolamentazione dell'accesso ai servizi universali non riservati (peso 15%).
- La regolamentazione dell'accesso ai servizi non universali (peso 15%).
- L'esistenza di regimi IVA agevolati per l'USP (peso 15%).

Per quanto riguarda il primo indicatore, il punteggio si basa sulle funzioni del regolatore indipendente e assegna in conseguenza dieci punti al paese con più funzioni attribuite al regolatore (Slovacchia), punti proporzionali ai rimanenti stati con regolatore indipendente e zero ai paesi che permangono con un regolatore ministeriale (Austria, Spagna e Italia). Le funzioni considerate sono le seguenti: (1) frequenza del servizio universale; (2) definizione del servizio universale da assicurare per i pacchi; (3) ampiezza dell'area riservata; (4) definizione delle condizioni per le licenze e le autorizzazioni generali; (5) definizione del carattere uniforme delle tariffe; (6) definizione degli standard di qualità; (7) informazioni agli utenti; (8) assegnazione delle licenze e autorizzazioni generali; (9) regolazione dei prezzi dei servizi universali; (10) definizione di tariffe speciali; (11) separazione contabile del prestatore del servizio universale; (12) monitoraggio della qualità del servizio universale; (13) reclami degli utenti; (14) sussidi incrociati nell'area universale, (15) sussidi incrociati nell'area non universale. Qualora una funzione risulti superata da una scelta pienamente liberalizzatrice del paese, essa è stata conteggiata egualmente al fine di non ottenere indicazioni distorte.

In relazione al peso dello Stato nella proprietà dell'Universal Service Provider, sono stati assegnati: (a) dieci punti all'unico caso (l'Olanda) nel quale lo stato ha attuato una privatizzazione completa e non possiede più azioni dell'azienda; (b) otto punti alla Germania, paese nel quale la proprietà pubblica conserva il controllo dell'azienda ma si è ridotta sotto il 50%; (c) sei punti nei paesi che conservano una maggioranza pubblica nell'azionariato ma hanno realizzato parziali privatizzazioni (Austria, Belgio, Danimarca e Malta); (d) quattro punti a i paesi a totale partecipazione pubblica nell'USP; (e) due punti ai paesi in cui l'USP è ancora un'azienda di diritto pubblico; (f) zero punti all'unico paese (Cipro) in cui il servizio postale è organizzato da una direzione ministeriale.

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

In maniera analoga al caso precedente, l'indicatore relativo alla regolamentazione dell'accesso alla prestazione dei servizi non universali è stato costruito assegnando: (a) dieci punti ai paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; (b) sei punti

Stato	Fattori considerati					Punteggio fattori considerati					Punti totali
	Numero funzioni del regolat. indep. (1)	Propr. pubbl. oper. serv. univ. (USP) (2)	Regol. accesso servizi univ. (3)	Regol. accesso servizi non univ. (4)	Servizi USP esenti IVA (5)	Numero funzioni del regolat. indep.	Propr. pubbl. oper. serv. univ. (USP)	Accesso servizi univ.	Accesso servizi non univ.	Servizi USP esenti IVA	
						Pesi utilizzati per l'aggregazione					
						30%	25%	15%	15%	15%	
Svezia	13	100	LM	L	N	9,3	4	4	10	10	7,4
Olanda	5	0	L	L	U	3,6	10	10	10	4	7,2
Danimarca	10	>50	AG	L	U	7,1	6	8	10	4	6,9
Slovacchia	14	100	AG	AG	U	10,0	4	8	6	4	6,7
Germania	9	<50	LM	L	U	6,4	8	4	10	4	6,6
Rep. Ceca	11	DP	L	L	U	7,9	2	10	10	4	6,5
Slovenia	8	100	AG	L	N	5,7	4	8	6	10	6,3
Finlandia	9	100	LUS	L	N	6,4	4	2	10	10	6,2
Regno Unito	13	100	LM	L	T	9,3	4	4	10	2	6,2
Lettonia	12	100	LUS	AG	R	8,6	4	2	6	8	6,0
Malta	11	>50	LUS	AG	U	7,9	6	2	6	4	5,7
Irlanda	10	100	AG	AG	T	7,1	4	8	6	2	5,5
Belgio	9	>50	LUS	AG	U	6,4	6	2	6	4	5,2
Francia	9	DP	LLP	L	U	6,4	2	4	10	4	5,1
Lituania	10	100	LUS	AG	U	7,1	4	2	6	4	4,9
Portogallo	9	100	LUS	AG	T	6,4	4	2	6	2	4,4
Ungheria	8	100%	LUS	AG	T	5,7	4	2	6	2	4,2
Polonia	9	DP	LM	AG	T	6,4	2	4	6	2	4,2
Estonia	9	100	LUS	LIC	U	6,4	4	2	2	4	4,1
Austria	0	>50	AG	AG	T	0,0	6	8	6	2	3,9
Grecia	10	DP	LUS	LIC	U	7,1	2	2	2	4	3,8
Cipro	9	DM	LUS	AG	T	6,4	0	2	6	2	3,4
Lussemb.	8	DP	LUS	LIC	U	5,7	2	2	2	4	3,4
Spagna	1	DP	LUS	AG	R	0,7	2	2	6	8	3,1
Italia	0	100	LUS	AG	T	0,0	4	2	6	2	2,5

Tabella 6

Access Index (Regolazione dell'accesso)

(1) Numero funzioni considerate: 15.

(2) DP: Azienda di diritto pubblico; DM: Direzione di Ministero.

(3) L: Libero accesso; AG: Autorizzazione generale; LM: Licenza per i soli servizi mail; LUS: Licenza serv. universali.

(4) L: Libero accesso; AG: Autorizzazione generale; LIC: Licenza.

(5) N: Nessuno; R: Solo i servizi riservati; U: Solo i servizi universali; T: Tutti i servizi.

Fonte: elaborazioni su dati U.E.

ai paesi che prevedono l'autorizzazione generale; (c) due punti agli stati che richiedono la licenza. È stata infine valutata l'esistenza di regimi IVA asimmetrici e favorevoli al prestatore del servizio universale (USP) assegnando: (a) dieci punti ai paesi che non prevedono alcuna esenzione IVA per l'USP; (b) otto punti agli stati che stabiliscono un regime preferenziale per i soli servizi riservati dell'USP; (c) quattro punti nell'ipotesi di esenzione IVA per tutti i servizi universali dell'USP; (d) due punti nell'ipotesi di esenzione per la globalità dei servizi prestati dall'USP. È evidente come gli ultimi due casi realizzino distorsioni della concorrenza in mercati formalmente aperti, creando un vantaggio tariffario dell'USP in relazione alla clientela non business, i consumatori finali che non possono scaricare l'IVA.

Stato	Sigla	Lex Index 2006	Access Index 2006	Lib Index = Lex + Access Index 2006	Lib Index Valore max = 100%
Pesi utilizzati per l'aggregazione:		30%	70%		
Svezia	SE	10	7,4	8,2	100
Finlandia	FI	10	6,2	7,4	90
Regno Unito	UK	10	6,2	7,3	90
Olanda	NL	5	7,2	6,5	80
Rep. Ceca	CZ	6	6,5	6,3	77
Slovenia	SI	5,5	6,3	6,1	74
Danimarca	DK	3,5	6,9	5,9	72
Estonia	EE	10	4,1	5,9	72
Germania	DE	4	6,6	5,8	71
Slovacchia	SK	3,5	6,7	5,7	70
Lettonia	LV	4,5	6,0	5,5	68
Irlanda	IE	4	5,5	5,1	62
Malta	MT	3	5,7	4,9	59
Belgio	BE	3,5	5,2	4,7	58
Francia	FR	3,5	5,1	4,6	57
Lituania	LT	3,5	4,9	4,5	55
Spagna	ES	7	3,1	4,3	52
Austria	AT	5	3,9	4,2	52
Portogallo	PT	3,5	4,4	4,2	51
Polonia	PL	3	4,2	3,9	47
Ungheria	HU	3	4,2	3,9	47
Grecia	GR	3	3,8	3,6	44
Lussemburgo	LU	3,5	3,4	3,4	42
Cipro	CY	3	3,4	3,3	40
Italia	IT	4,5	2,5	3,1	38

Tabella 7

Lib Index (Ampiezza del mercato liberalizzato e regolazione dell'accesso)

Fonte: elaborazioni su dati tabelle precedenti.

Attraverso l'aggregazione ponderata dei cinque indicatori, si perviene nella Tabella 6 all'Access Index dal quale emerge, da un lato della graduatoria, il primato della Svezia, che con 7,4 punti su 10 si rivela come il paese caratterizzato dall'assetto regolatorio più favorevole per i nuovi entranti. L'Italia, con solo 2,5 punti su dieci, si colloca all'ultimo posto i tra i 25 paesi dell'Unione, penalizzata in maniera consistente soprattutto dall'assenza di un regolatore indipendente oltre che dalla contemporanea esistenza di forme di regolazione che non facilitano l'ingresso sul mercato di nuovi operatori.

L'aggregazione ponderata, con pesi rispettivamente del 30% e del 70%,<sup>23</sup> del Lex Index e dell'Access Index, porta alla costruzione del Lib Index, indicatore sintetico del grado di liberalizzazione, teorico ed effettivo, del mercato postale. Il Lib Index (cfr. Tabella 7) conferma il predominio della Svezia (con 8,2 punti su 10), seguita dagli altri paesi liberalizzati, Finlandia e Regno Unito, rispettivamente in seconda e terza posizione e dall'Olanda in quarta; anche in questo caso l'Italia, con 3,1 punti su 10, chiude la graduatoria dei 25 paesi dell'Unione.

23: I pesi utilizzati sono identici a quelli di IBM e Kirchner (2004) e riconoscono la maggior rilevanza della regolazione effettiva dell'accesso rispetto alla legislazione nominale.

### Market Index e Global Index

L'idea di costruire un Market Index a fianco del Lib Index deriva dalla constatazione che i processi di liberalizzazione e di riforma della regolazione non rappresentano obiettivi in sé ma ci si attende siano in grado di migliorare, attraverso l'aumento dei processi competitivi, i risultati conseguiti dal mercato in termini di miglioramento dell'efficienza produttiva degli operatori e di crescita del benessere dei consumatori e collettivo (minori prezzi, migliore qualità, innovazioni di prodotto, maggiore domanda, maggiore occupazione, ecc.).

Se il Lib Index è un indicatore 'deontologico', finalizzato a valutare la bontà delle procedure di regolazione di un mercato, il Market Index rappresenta il suo equivalente 'conseguenzialista', essendo finalizzato a sintetizzare i risultati conseguiti da uno specifico mercato. Premesso che il Market Index è passibile di affinamenti nel tempo, così come, d'altra parte, anche il Lib Index, per ora esso è realizzato nel caso dei servizi postali aggregando cinque diversi indicatori appartenenti a tre distinte famiglie, alle quali è assegnato un peso molto simile nel processo di aggregazione:

- **Risultati conseguiti in termini di competizione sul mercato.** L'indicatore è uno solo (peso 30%) ed è dato dalla quota di mercato complessiva dei *competitors* dell'Universal Service Provider.
- **Grado di sviluppo del mercato.** È misurato attraverso due indicatori: il numero di corrispondenze annue indirizzate in rapporto agli abitanti (peso 15%) e il numero di corrispondenze annue indirizzate in rapporto al PIL (peso 20%). Il maggior peso assegnato al secondo indicatore è giustificato dalla preponderanza di corrispondenze spedite da mittenti business e giustificate da obiettivi commerciali.
- **Vantaggi per i consumatori.** Sono misurati anch'essi in base a due indicatori: i livelli tariffari (peso 20%) e la qualità garantita del recapito (peso 15%).

Per tutti gli indicatori sono attribuiti 10 punti allo stato col valore migliore; agli altri paesi punteggi proporzionali al rapporto tra il dato specifico e il dato del paese leader.

Per quanto riguarda la competizione sul mercato, la Spagna, seguita dalla Svezia e dall'Olanda, rappresenta il caso migliore, com'è possibile osservare dalla Tabella 8, ma in realtà solo pochi paesi presentano quote di mercato non trascurabili per i *competitors*. È opportuno notare che, per insufficienza di dati, non è stato possibile calcolare il Market Index per i paesi di più recente adesione all'Unione Europea così come per Grecia e Lussemburgo. L'analisi è pertanto limitata a 13 stati. Di questi, in relazione allo sviluppo del mercato, il paese a più alta densità di domanda è la Finlandia in rapporto al numero di abitanti (seguita da Svezia e Olanda) e il Regno Unito in rapporto al PIL (seguito dall'Olanda). Per quanto riguarda le tariffe, il livello minore per la tariffa base si riscontra in Spagna, seguita da Olanda, Regno Unito e Irlanda; in relazione alla qualità, invece, in molti paesi il regolatore ha posto l'obiettivo del recapito a J+1 per il 95% delle corrispondenze e questo rappresenta il caso migliore.

A livello aggregato il Market Index evidenzia il primato dell'Olanda, con 7,4 punti su dieci, seguita dalla Svezia, con 6,8 punti e dal Regno Unito con 6,5. L'Italia, penalizzata dalla bassa quota dei *competitors* e dal basso sviluppo del mercato, si colloca anche in questo caso all'ultimo posto in graduatoria, con 3,3 punti, ed è preceduta da Irlanda e Portogallo.

Per analogia con il metodo adottato nell'aggregazione di Lex Index e Access Index nel Lib Index, anche in questo caso abbiamo provveduto ad aggregare, con pesi rispettivamente del 30% e del 70%, il Lib Index e il Market Index in un Global Index per i servizi postali europei. Il peso più ampio assegnato al Market Index è giustificato dalla maggior rilevanza attribuibile alla bontà dei risultati conseguiti da un mercato rispetto alla bontà delle procedure regolamentari che lo riguardano: esiti buoni di un mercato ottenuti con una regolazione scadente possono anche rendere tollerabile la regolazione; per contro risultati scadenti del mercato ottenuti con una regolazione teoricamente ottima sono in grado di gettare cattiva luce su quest'ultima.

Stato	Aspetti del mercato					Punteggio aspetti considerati					
	Quota % competitors (1)	Sviluppo del mercato		Tariffa base	Qualità (5)	Quota % competitors	Sviluppo del mercato		Tariffa base	Qualità	Punti totali
		Corrisp./Abit. (2)	Corrisp./PIL (3)	(4)			Corrisp./Abit.	Corrisp./PIL			
						Pesi utilizzati per l'aggregazione					
						30%	15%	20%	20%	15%	
Olanda	6	326	13	0,4	95	5,5	7,9	7,2	8	10	7,4
Svezia	8	334	12	0,5	85	7,3	8,1	6,7	6	6	6,8
Regno Unito	1	315	18	0,4	95	0,9	7,6	10,0	8	10	6,5
Spagna	11	117	8	0,3	(*)	10,0	2,8	4,4	10	0	6,3
Danimarca	4	269	9	0,45	95	3,6	6,5	5,0	7	10	6,0
Francia	1	321	12	0,5	85	0,9	7,8	6,7	6	10	5,5
Finlandia	1	412	12	0,6	95	0,9	10,0	6,7	4	10	5,4
Austria	2	294	10	0,5	95	1,8	7,1	5,6	6	10	5,4
Belgio	1	223	8	0,5	95	0,9	5,4	4,4	6	10	4,7
Germania	5	194	8	0,5	80	4,5	4,7	4,4	6	3	4,6
Irlanda	0	188	7	0,4	95	0,0	4,6	3,9	8	10	4,6
Portogallo	1	124	11	0,5	95	0,9	3,0	6,1	6	10	4,6
Italia	2	105	6	0,6	85	1,8	2,5	3,3	4	6	3,3

Tabella 8

## Market Index (Risultati del mercato)

(1) Quota di mercato dei competitors del prestatore del servizio universale nel mercato mail (arrotondata al punto %).

(2) Corrispondenze annue indirizzate per abitante.

(3) Corrispondenze annue indirizzate per 1000 euro di PIL.

(4) Tariffa mail 20g della categoria più rapida (in parità di potere d'acquisto).

(5) Standard di qualità stabilito dal regolatore: % di recapiti a J+1 della categ. più rapida (arrotondata ai 5 punti %).

(\*) In Spagna non è previsto obiettivo di qualità a J+1.

Fonte: elaborazioni su dati U.E., Eurostat e imprese postali.

Stato	Sigla	Lib Index 2006	Market Index 2006	Global Index 2006	Global Index Valore max = 100%
Pesi utilizzati per l'aggregazione:		30%	70%		
Svezia	SE	8,2	6,8	7,2	100
Olanda	NL	6,5	7,4	7,1	98
Regno Unito	UK	7,3	6,5	6,8	94
Finlandia	FI	7,4	5,4	6,0	83
Danimarca	DK	5,9	6,0	6,0	82
Spagna	ES	4,3	6,3	5,7	79
Francia	FR	4,6	5,5	5,2	72
Austria	AT	4,2	5,4	5,1	70
Germania	DE	5,8	4,6	5,0	69
Irlanda	IE	5,1	4,6	4,7	65
Belgio	BE	4,7	4,7	4,7	65
Portogallo	PT	4,2	4,6	4,5	62
Italia	IT	3,1	3,3	3,2	45

Tabella 9

## Global Index (Lib Index e Market Index)

Fonte: elaborazioni su dati Tabelle precedenti.

Il Global Index, presentato nella Tabella 9, vede ancora una volta il primato della Svezia (con 7,2 punti su 10), tallonata dall'Olanda (con 7,1 punti), dal Regno Unito e dalla Finlandia. La nostra graduatoria è pertanto dominata da tre paesi che hanno raggiunto la piena liberalizzazione legale, assieme a buoni risultati nella regolazione dell'accesso al mercato, e dal paese leader, l'Olanda, per risultati conseguiti in termini di privatizzazione completa dell'azienda pubblica e di internazionalizzazione ed espansione della medesima. L'Italia, per contro, è sempre ultima in classifica tra i 13 paesi considerati, con solo 3,2 punti su 10.

La Tabella 10 riassume, per i cinque indici calcolati, il valore del paese di riferimento (la Svezia in quattro casi su cinque e l'Olanda in uno) assieme al dato dell'Italia. Posto uguale a 100 il valore del paese migliore, l'Italia consegue un punteggio di 45/100 per il Lex Index, di 34/100 per l'Access Index, di 38/100 per il Lib Index e ancora di 45/100 sia per il Market Index che per il Global Index.

Tipologia Indice	Benchmark	Valore benchmark	Valore Italia	Posizione Italia in graduat.
		(in decimi)		
1) Lex Index (Liberalizzazione legale)	Svezia	10	4,5	10/25
2) Access Index (Regolazione dell'accesso)	Svezia	7,4	2,5	25/25
3) Lib Index (30% Lex+70% Access)	Svezia	8,2	3,1	25/25
4) Market Index (Risultati del mercato)	Olanda	7,4	3,3	13/13
5) Global Index (30% Lib+70% Market)	Svezia	7,2	3,2	13/13
		Valori Italia benchmark=100		
1) Lex Index (Liberalizzazione legale)	Svezia	100	45	
2) Access Index (Regolazione dell'accesso)	Svezia	100	34	
3) Lib Index (30% Lex+70% Access)	Svezia	100	38	
4) Market Index (Risultati del mercato)	Olanda	100	45	
5) Global Index (30% Lib+70% Market)	Svezia	100	45	

**Tabella 10**

Servizi Postali (Riepilogo Indici)

Fonte: elaborazioni su dati Tabelle precedenti.

# Professioni intellettuali

# 46 %

*di Silvio Boccalatte*

## METODOLOGIA.

### *Premessa.*

Affrontare la tematica delle professioni intellettuali richiede di fornire, prima di tutto, una definizione di “professione intellettuale”.

Dal punto di vista normativo, dobbiamo registrare che l’art. 2229 del codice civile si limita a considerare la nozione come presupposta e l’art. 2230 c.c. cita la “prestazione d’opera intellettuale” come oggetto di un contratto. In mancanza di una definizione legalmente vincolante, si deve ritenere che il professionista intellettuale sia colui il cui lavoro consista nelle prestazioni di opere intellettuali. Tradizionalmente, una “prestazione di opera intellettuale” è un’attività in cui prevale l’elemento dello studio personale dell’operatore singolo rispetto ad altri fattori come il lavoro dipendente, i beni e il capitale.

Questa idea della professione intellettuale è pienamente incorporata nelle viscere dell’ordinamento giuridico italiano e tutta la disciplina generale contenuta nel codice civile (artt. 2229 c.c. e seguenti) lo dimostra ampiamente: l’art. 2232 c.c. sancisce l’obbligo di “eseguire personalmente l’incarico”, pur ammettendo la possibilità di avvalersi di “sostituti e ausiliari”; l’art. 2233 c.c. definisce il pagamento della prestazione del professionista con il termine “compenso” e non “salario”, “retribuzione” o “ricavo”; l’art. 2236 c.c. istituisce un regime agevolato di responsabilità, in quanto il professionista risponde dei danni solo in caso di dolo o colpa grave se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di “speciale difficoltà”.

Il legislatore, insomma, ha voluto tracciare una linea di demarcazione che distinguesse il professionista intellettuale dagli altri lavoratori autonomi o dipendenti: in questo quadro si colloca il cosiddetto sistema “ordinistico”. Sostanzialmente ogni professione intellettuale è disciplinata da una legge la quale istituisce un “ordine” - ovvero un’entità (generalmente di diritto pubblico) cui il professionista deve necessariamente iscriversi se vuole esercitare - con il compito di vegliare sulla deontologia e sul “decoro” della professione, nonché, ovviamente, sull’ammissione di nuovi membri. I principali ordini vengono creati durante il Fascismo, ma rimangono assolutamente indenni nel regime repubblicano: è possibile affermare, anzi, che durante la Repubblica il sistema ordinistico si sia ulteriormente sviluppato sino a comprendere professioni che prima vi erano escluse.

### *Le professioni intellettuali: un insieme eterogeneo.*

Ai fini dello studio che ci proponiamo è necessario introdurre una precisazione preliminare che spiega la struttura del lavoro.

Sebbene alcuni elementi comuni siano indubbiamente presenti, ogni professione costituisce un mondo a parte, un *hortus conclusus* che meriterebbe un singolo approfondimento. Ne conseguono due elementi che è bene chiarire sin dal principio:

- 1) una valutazione complessiva della liberalizzazione delle professioni implicherebbe la valutazione della regolamentazione di ogni settore in qualche modo riconducibile ad una professione intellettuale;
- 2) alla luce delle forti differenze nella disciplina di ciascuna professione, anche operando una ricognizione come quella indicata nel punto 1) si produrrebbe una media non particolarmente significativa;

In uno studio come il presente, finalizzato ad una valutazione complessiva del sistema delle professioni intellettuali, appare ragionevole sviluppare un approccio basato sull'esame delle quattro professioni che – oltre a costituire il prototipo storico della professione intellettuale - sono quelle numericamente più rilevanti, quindi in grado di fornire un dato sintetico, ma, allo stesso tempo, tendenzialmente esaustivo.

Le categorie su cui si concentra la nostra analisi sono:

- avvocati;
- contabili;
- architetti;
- ingegneri.

Si è reputato di escludere i medici, poiché sono una professione del tutto *sui generis* a causa del loro collegamento strutturale con il servizio sanitario nazionale e in generale con l'operatore pubblico; si è deciso di escludere i farmacisti a causa del loro numero, comparativamente modesto; sono stati esclusi i notai in quanto la figura del notaio ricopre una particolare posizione, quella del *munus publicum* professionale, cioè del privato che, privatamente, esercita una funzione pubblica. In virtù della contiguità dell'attività di commercialisti e ragionieri, nonché considerando la fusione dei due ordini disciplinata dal d.lg n. 139/2005, si è reputato di analizzare insieme le due professioni, riconducendole sotto una categoria comune: i "contabili".

Lo studio sarà quindi articolato in due parti: la Sezione II sarà dedicata all'analisi di ciascuna delle professioni sopra indicate, mentre nella Sezione III si presenterà una valutazione complessiva.

### *La scelta del Paese di confronto.*

Nella ricerca dell'ordinamento giuridico cui confrontare il livello di liberalizzazione presente in Italia si sono utilizzati i seguenti criteri:

- 1) Prima di tutto si è selezionato un Paese ad economia avanzata, escludendo dunque tutte le esperienze di Stati in via di sviluppo: ciò permette di confrontare l'Italia con un sistema economico tendenzialmente simile.
- 2) Secondariamente si è selezionato un Paese facente parte dell'Unione Europea: si tratta, infatti, di un insieme di esperienze che tendono ad una progressiva convergenza nell'ambito della creazione di un'area di libera circolazione delle persone, dei capitali e – per quanto qui interessa – dei servizi.



3) In terzo luogo si è cercata un'esperienza che, a detta delle istituzioni europee,<sup>1</sup> sia caratterizzata da un elevato indice di liberalizzazione nel settore delle professioni.

Dall'applicazione di questi criteri, gli Stati che emergevano come candidati principali erano tre: l'Irlanda, la Gran Bretagna e la Danimarca. Tra di essi la scelta è caduta sulla Gran Bretagna perché si tratta di uno Stato con indici macroeconomici, demografici e territoriali più simili a quelli italiani.

È comunque necessaria un'ulteriore precisazione: a seguito dell'ampio decentramento inaugurato negli ultimi anni, la normativa si sta progressivamente differenziando tra le entità politiche che formano il Regno Unito (Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord). Per l'esattezza, quindi, l'ordinamento che si è assunto come parametro di riferimento è solo quello dell'Inghilterra.

### *La scelta degli indicatori.*

La natura delle professioni permette di identificare tre elementi pregnanti in cui si può verificare il livello della liberalizzazione in atto e che possono assumersi come indicatori.

#### *1) Libertà di avvio dell'attività professionale.*

Si tratta di analizzare sino a che punto si ha la libertà di intraprendere una professione e sino a che punto, invece, esistono vincoli legali che si frappongono tra il neofita e il mercato.

Questo indicatore si compone di quattro fattori:

- A. esistenza di vincoli di natura costituzionale:* si tratta di prescrizioni normative inerenti le professioni, o qualche professione specifica, contenute in documenti gerarchicamente sovraordinati alla legge ordinaria. È evidente che la presenza di indicazioni a livello costituzionale riduce (potenzialmente anche molto) la flessibilità e, in ultima analisi, la liberalizzazione del sistema;
- B. esistenza di vincoli di cittadinanza:* si verifica l'eventuale presenza dell'obbligo di essere in possesso di una specifica cittadinanza, normalmente quella del Paese cui si riferisce l'ordinamento giuridico. L'esistenza di vincoli di cittadinanza contribuisce ad irrigidire il sistema perché impedisce l'ingresso nel mondo della professione ai soggetti di recente immigrazione e che, dunque, non hanno ancora maturato le condizioni cronologiche necessarie per chiedere la cittadinanza del Paese ospite;
- C. necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici:* si tratta di ogni autorizzazione o concessione (le definizioni di diritto amministrativo non rilevano) che ponga l'avvio della professione in una condizione più vincolata rispetto ad una qualunque attività di entità economicamente paragonabile. Quando si rileva l'assenza di autorizzazioni o concessioni, quindi, si intende che l'ordinamento non richiede autorizzazioni o concessioni ulteriori rispetto ad un'altra attività di entità economicamente paragonabile;
- D. necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria):* questo fattore è assolutamente determinante. Più le norme descrivono dettagliatamente le attività che possono essere svolte solo con il possesso di uno specifico titolo di studio meno la professione può intendersi liberalizzata. Se, oltre al possesso di un titolo di studio, vi è anche la necessità legale dell'iscrizione ad un ordine, tale ulteriore fattore – di per se stesso – implica una liberalizzazione inferiore. Nel quadro di un sistema ordinistico, la necessità di superare uno specifico esame costituisce un elemento di inferiore liberalizzazione, e le modalità dell'esame sono, a loro volta, altre sub-variabili (numero delle prove, numero delle sessioni per anno...).

Il fattore D) risulta preponderante in modo evidente: sotto un profilo teorico l'obbligo di possedere un preciso titolo di studio e la necessità di iscriversi ad un ordine professionale tendono a porre in

1: Cfr. Daniela Marchesi, "Professioni, Italia penultima in Europa", *Il Sole 24 ore*, 6 settembre 2005.

secondo piano la valutazione effettuata spontaneamente dal mercato in relazione alla competenza e alla capacità del professionista; sotto un profilo fattuale tali elementi costituiscono barriere all'ingresso che rallentano (a volte anche di molto) l'immissione del neofita nel mercato della professione di competenza. Per questo motivo si ritiene equo calcolare la percentuale di liberalizzazione dell'intero indicatore attraverso una media ponderata dei quattro fattori: ai fattori A), B) e C) è attribuito il peso del 10 per cento ciascuno, al fattore D) il peso del 70 per cento.

### 2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale.*

Questo indicatore prende in esame la libertà di autodeterminazione che il professionista possiede in materia di rapporti con i colleghi e con i clienti.

Nello specifico possono identificarsi tre fattori:

- A. *Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente:* si tratta di verificare l'eventuale presenza di compensi stabiliti in forma fissa ed inderogabile (o attraverso un intervallo tra minimi e massimi ove i primi sono inderogabili) per le prestazioni professionali. Si deve anche valutare se è possibile individuare forme contrattuali flessibili, ove il compenso per il professionista è collegato, in qualche modo, con i risultati dell'attività.
- B. *Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità:* è la misura della possibilità, che l'ordinamento conferisce al professionista, di ideare ed attuare una strategia "di mercato". Siccome le "offerte" riferite ai prezzi sono considerate dal fattore precedente, qui si considerano altri elementi, quali la possibilità di offrire "pacchetti" di prestazioni senza avere avuto specifici incarichi, la possibilità di offrire la propria attività in luoghi diversi dal proprio studio professionale e, soprattutto, la facoltà di utilizzare pienamente i normali canali pubblicitari.
- C. *Rapporti coi clienti e coi colleghi:* formazione spontanea delle regole di deontologia: il lavoro dei professionisti è sempre un lavoro di relazione, con colleghi e clienti, e la deontologia è costituita dall'insieme delle regole che disciplinano tutti questi rapporti. Se la deontologia è stabilita da un ordine la liberalizzazione è inferiore, e se le regole deontologiche sono stabilite dallo Stato la liberalizzazione è ancora inferiore.

Si ritiene equo calcolare la percentuale di liberalizzazione dell'intero indicatore effettuando la media dei tre fattori.

### 3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale.*

Questo indicatore considera la libertà di autodeterminazione che il professionista possiede nel delineare la struttura organizzativa della propria attività.

Nello specifico possono identificarsi due fattori:

- A. *Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative:* si valuta la libertà di svolgere la propria attività con le strutture organizzative previste nel diritto comune, cioè associazioni e società di persone o di capitali. Il sistema sarà più liberalizzato in base a quante più forme organizzative possono essere legalmente utilizzate.
- B. *Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici:* si valuta la libertà del professionista di formare organizzazioni tali da fornire servizi multidisciplinari (quindi coinvolgendo anche altri professionisti) o addirittura strutture che coinvolgano soggetti non professionisti e siano finalizzate ad offrire beni e servizi non solo professionali.

Si ritiene equo calcolare la percentuale di liberalizzazione dell'intero indicatore effettuando la media dei due fattori.

### *Il calcolo della percentuale di liberalizzazione.*

*La valutazione totale della liberalizzazione di ciascuna professione analizzata (Sezione II) sarà effettuata attraverso una media ponderata dei tre indicatori: ai primi due indicatori è attribuito un peso del 40 per cento, al terzo un peso del 20 per cento. Il valore risultante esprimerà una percentuale rispetto all'Inghilterra.*

La scelta della media ponderata – nonché dei singoli pesi – è motivata dal fatto che l'avvio della professione e la libertà di conduzione dell'attività sono elementi basilari ed elementari. La libertà di strutturare l'attività attraverso forme collaborative si pone “a valle” dei primi due indicatori, in un certo senso li presuppone. Nei fatti, inoltre, la professione intellettuale è sempre stata organizzata in forma individuale, per cui la libertà di autodeterminazione della struttura organizzativa era certamente un problema di secondo piano: solo negli ultimi vent'anni si è registrata una netta inversione di tendenza, in gran parte determinata dall'ampio sviluppo del terziario avanzato.

Per la *valutazione globale della liberalizzazione nel campo delle professioni* (Sezione III) è necessaria una precisazione. A livello di sistema-Paese, si ritiene che un ordinamento in cui pressoché ogni professione sia organizzata attraverso ordini (cioè, si ribadisce, organizzazioni di diritto pubblico cui il professionista deve iscriversi se vuole esercitare) sia meno liberalizzato di un sistema in cui quasi tutte le professioni non siano organizzate in ordini, con l'esclusione di pochissime (il cui accesso fosse anche particolarmente complesso e la cui disciplina fosse anche rigida).

Per effettuare la valutazione complessiva, dunque, si ritiene necessario introdurre un ulteriore indicatore di portata generale, che possiamo definire “quota di ordinismo”: la quota di ordinismo è pari al rapporto del numero degli ordini in Inghilterra rispetto al numero degli ordini presenti in Italia.

La valutazione finale della liberalizzazione delle professioni intellettuali italiane in rapporto all'Inghilterra sarà quindi calcolato effettuando la media tra i livelli di liberalizzazione delle singole professioni considerate. Al valore così ottenuto sarà attribuito un peso dell'80 per cento, nell'ambito di un'ulteriore operazione di media che vedrà assegnare alla quota di ordinismo un peso del 20 per cento. Questo significa, in pratica, che l'indice di liberalizzazione verrà valutato sulla base di una media aritmetica tra i valori assegnati ai singoli ordini e la quota di ordinismo.

**LE SINGOLE PROFESSIONI****Architetti.****A. Analisi***1) Libertà di avvio dell'attività professionale (valutazione = 57 per cento)**A) esistenza di vincoli di natura costituzionale*

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 60 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 60 per cento)**

**Motivazione.** Che la Costituzione italiana si occupi di professioni è un qualcosa di molto grave perché introduce un fattore di rigidità per ogni eventuale modifica. Non solo: la disciplina delle professioni deve costantemente confrontarsi con l'interpretazione della norma costituzionale fornita dalla Consulta. Il vincolo costituzionale sulla presenza di un esame "di Stato" è ampiamente sufficiente a giustificare un -40 per cento.

*B) esistenza di vincoli di cittadinanza.*

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 60 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 60 per cento)**

**Motivazione.** La disciplina italiana in materia è decisamente datata e va coordinata con la disciplina europea: ciò implica sempre una maggiore confusione normativa. La previsione esplicita della necessità della cittadinanza italiana implica un - 50 per cento, che, mitigata dalla condizione di reciprocità, diviene un - 40 per cento.

*C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici.*

Italia No	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 100 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 100 per cento)**

*D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)*

Italia Sì	Inghilterra Sì, ma non sono necessari titoli di studio
--------------	---

**Valutazione al maggio 2007: 50 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 50 per cento)**

**Motivazione.** La necessità di possedere uno specifico titolo di studio per iscriversi all'esame abilitativo all'esercizio della professione è un elemento che viene valutato -50 per cento. L'assenza di periodo obbligatorio di tirocinio in Italia comporta un + 5 per cento, ma la suddivisione dell'albo in sezioni e settori per cui la legge stabilisce dettagliatamente le attività consentite introduce un ulteriore fattore di regolamentazione che implica un - 5 per cento.

2) Libertà di conduzione dell'attività professionale (valutazione = 53 per cento)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente.

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 50 per cento**  
(Valutazione al maggio 2006: 25 per cento)

**Motivazione.** L'esistenza di un tariffario emanato con atto normativo è la principale causa di limitazione della liberalizzazione del fattore (-75 per cento). Rispetto al maggio 2006 va registrato il miglioramento dovuto all'abrogazione dell'inderogabilità delle tariffe: la permanenza dell'art. 2233 c.c., comma 2 – e quindi delle sue plausibili applicazioni sul piano disciplinare – consente di stimare equo solo un aumento del 25 per cento.

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità.

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 40 per cento**  
(Valutazione al maggio 2006: 35 per cento)

**Motivazione.** La normativa italiana generale cerca di appiattire il concetto di pubblicità su quello di informazione, il che è evidentemente improprio e fuorviante (-30 per cento). Peraltro, il fattore appare troppo regolamentato perché ben tre articoli del Codice Deontologico si dilungano ad indicare le forme para-pubblicitarie ammesse: in una simile situazione, il professionista ha certamente difficoltà a sapere *a priori* quale atto "pubblicitario" sia ammesso oppure no, e da ciò consegue una comprensibile prudenza ad intraprendere attività pubblicitarie. I concetti di "accaparramento della clientela" e di "illecita concorrenza" sono volutamente vaghi: in questo modo l'Ordine ritiene una discrezionalità virtualmente illimitata nel giudicare la liceità dei comportamenti del professionista (-35 per cento). Si registra un miglioramento rispetto al maggio 2006 (+ 5 per cento) in virtù dell'adeguamento del Codice Deontologico alle prescrizioni della legge n. 248/2006, che si esplicita sostanzialmente nella sola abrogazione dell'obbligo di ottenere l'autorizzazione preventiva dell'Ordine per ogni attività pubblicitaria.

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia.

Italia No	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 70 per cento**  
(Valutazione al maggio 2006: 70 per cento)

**Motivazione.** Un 20 per cento viene sottratto perché gran parte delle regole procedurali sono stabilite direttamente dalla legge, dunque non possono essere determinate autonomamente dall'ordine. Un altro 10 per cento è sottratto perché la violazione delle regole stabilite nel Codice Deontologico costituisce automaticamente illecito disciplinare, mentre in Inghilterra il Codice indica parametri di riferimento.

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale (valutazione = 95 per cento).*

A) *Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative.*

Italia Sì	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 95 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 90 per cento)**

**Motivazione.** La disciplina è liberalizzata dal 1994. La possibilità di usare una qualunque forma di società di persone tra quelle contemplate dal codice civile comporta un + 5 per cento rispetto al 2006. Il complessivo – 5 per cento rispetto alla situazione inglese dipende dall'impossibilità di avvalersi delle società di capitali previste dal codice civile e dal conseguente obbligo della forma della "società di ingegneria".

B) *Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici.*

Italia Sì	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 95 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 95 per cento)**

**Motivazione.** Nelle società di professionisti (e, dalla legge n. 248/2006, in qualunque società di persone composta da professionisti) non sono ammissibili operatori non iscritti all'ordine: ne consegue che è possibile creare collaborazioni con soggetti non professionisti esclusivamente tramite le forme della "società di ingegneria" (-5 per cento).

**B. Sintesi.**

La professione degli architetti in Italia risulta essere liberalizzata il 63 per cento rispetto alla situazione inglese.

Il risultato dipende in particolare da due fattori: in primo luogo – e principalmente – in Inghilterra esiste un ordine strutturato in un modo tendenzialmente simile a quello italiano, nello specifico, quindi, il punto di riferimento non è particolarmente liberalizzato. Secondariamente la libertà di organizzazione dell'attività professionale in forma societaria risulta essere particolarmente ampia in virtù della riforma attuata dalla legge n. 109/1994.

Rispetto al 2006 si nota un miglioramento di poco più del 4 per cento: ciò dipende, in larghissima misura, dall'abolizione dell'inderogabilità delle tariffe minime, attuata con la legge n. 248/2006.

*Avvocati.***A. Analisi***1) Libertà di avvio dell'attività professionale (valutazione = 43 per cento)**A) esistenza di vincoli di natura costituzionale*

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 60 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 60 per cento)**

**Motivazione.** Che la Costituzione italiana si occupi di professioni è un qualcosa di molto grave perché introduce un fattore di rigidità per ogni eventuale modifica. Non solo: la disciplina delle professioni deve costantemente confrontarsi con l'interpretazione della norma costituzionale fornita dalla Consulta. Il vincolo costituzionale sulla presenza di un esame "di Stato" è ampiamente sufficiente a giustificare un -40 per cento.

*B) esistenza di vincoli di cittadinanza.*

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 40 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 40 per cento)**

**Motivazione.** Si prevede la necessità della cittadinanza italiana senza mitigare questa condizione con la condizione di reciprocità (-50 per cento). L'adattamento alla normativa europea è farraginoso e tale da rallentare e rendere difficoltoso l'esercizio della professione all'avvocato straniero che non abbia superato il normale esame di Stato (-10 per cento).

*C) servono autorizzazioni o concessioni da enti pubblici?*

Italia No	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 85 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 85 per cento)**

**Motivazione.** La necessità di risiedere (o avere il proprio domicilio professionale) nel circondario di competenza della singola articolazione territoriale dell'ordine comporta un - 15 per cento.

*D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)*

Italia Sì	Inghilterra Sì, ma non sono necessari titoli di studio
--------------	---

**Valutazione al maggio 2007: 35 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 35 per cento)**

**Motivazione.** La necessità di un titolo di studio per accedere alla professione di avvocato implica una diminuzione del 50 per cento. In Inghilterra non è necessario l'esame di Stato per accedere alle professioni di *solicitor* e *barrister*. Per i *solicitors* il sistema è incardinato sull'ammissione a corsi (normalmente) universitari forniti da istituzioni accreditate dalla *Law Society*: ne esistono più di trenta, per cui è lecito affermare che esista una forma embrionale di concorrenza. I *barristers* sono soggetti ad un esame per titoli allo scopo di essere ammessi al *Bar Vocational Course*, ul-

timo stadio dell'istruzione accademica e fornito da nove istituzioni accreditate: anche qui si può affermare che il sistema sia semi-concorrenziale. La differenza tra Italia ed Inghilterra nella tecnica di ammissione agli ordini implica un ulteriore -20 per cento. La distinzione delle attività legali tra *solicitor* e *barrister* è un retaggio della tradizione forense britannica, ma è un fattore che in Italia non esiste, anche in virtù del superamento della dicotomia tra procuratori e avvocati: ne consegue un + 5 per cento.

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale (valutazione = 57 per cento):*

A) *Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente.*

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 45 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 25 per cento)**

**Motivazione.** L'esistenza di un tariffario emanato con atto normativo è la principale causa di limitazione della liberalizzazione del fattore (-75 per cento). Rispetto al maggio 2006 va registrato il miglioramento dovuto all'abrogazione dell'inderogabilità delle tariffe: la permanenza dell'art. 2233 c.c., comma 2 – e quindi delle sue plausibili applicazioni sul piano disciplinare – consente di stimare equo solo un aumento del 25 per cento. Le numerose e puntigliose restrizioni presenti nel Codice Deontologico Forense implicano un'ulteriore diminuzione del 15 per cento. Va notato che, a seguito della riforma introdotta con la legge n. 248/2006, la disciplina del patto di quota-lite risulta tendenzialmente più liberalizzata in Italia rispetto all'Inghilterra: tale fattore positivo è ampiamente mitigato dal quadro normativo italiano, in particolare dalla vigenza dell'art. 2233, comma 2, c.c. ("in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione"), dalla sua trasposizione nel Codice Deontologico Forense (art. 45), nonché dal divieto di cessione agli operatori legali dei crediti litigiosi (art. 1261 c.c.). Risulta quindi giustificato solo un aumento del 10 per cento.

B) *La promozione: libertà di pubblicità.*

Italia No	Inghilterra Sì, in parte
--------------	-----------------------------

**Valutazione al maggio 2007: 45 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 40 per cento)**

**Motivazione.** Sebbene la normativa inglese non permetta la totale libertà in materia pubblicitaria, si è comunque ben oltre l'ambigua nozione di "pubblicità informativa" (- 20 per cento). Sotto il profilo più lato della libertà della concorrenza, nella disciplina italiana si registra la permanenza della nozione di "accaparramento della clientela", che non ha subito alcuna modificazione nell'ultima revisione del Codice Deontologico e che non ha riscontri effettivi in Inghilterra (- 35 per cento). Rispetto al 2006 si registra un miglioramento molto lieve in relazione alla disciplina della pubblicità (+ 5 per cento). Va precisato che in valori assoluti la disciplina italiana sulla pubblicità non meriterebbe una valutazione dissimile rispetto a ciò che si è visto per gli architetti: in questo caso, però, il parametro inglese è più basso.

C) *Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia.*

Italia No	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 80 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 80 per cento)**



**Motivazione.** In ambedue gli ordinamenti le regole di deontologia sono amministrare dall'ordine. In Italia, però, le procedure e le sanzioni disciplinari sono eterostabilite dalla legge: ciò comporta un - 20 per cento rispetto alla realtà inglese.

### 3) Libertà di organizzazione dell'attività professionale (valutazione = 87 per cento):

#### A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative.

Italia Sì, in parte	Inghilterra Sì, in parte
------------------------	-----------------------------

**Valutazione al maggio 2007: 80 per cento**  
(Valutazione al maggio 2006: 60 per cento)

**Motivazione.** Il sistema britannico permette ai *solicitors* di organizzarsi in società di capitali (sebbene con alcune limitazioni), mentre la professione del *barrister* è ancora legata a una visione individualistica della professione. Il divieto di esercitare l'attività in forma di società di capitali, stabilito dalla normativa italiana, può essere valutato - 15 per cento, poiché bisogna considerare che un divieto sostanzialmente analogo interessa anche i *barristers*. Il divieto di partecipare a più di una società, sancito dalla legge n. 248/2006, implica un ulteriore - 5 per cento. L'aumento (+ 20 per cento) rispetto al 2006 dipende dal superamento dei limiti stabiliti dal d.lg. 96/2001 ad opera della legge n. 248/2006.

#### B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici.

Italia No	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 95 per cento**  
(Valutazione al maggio 2006: 95 per cento)

**Motivazione.** La possibilità di formare società con soggetti non professionisti è estremamente limitata anche in Inghilterra: in considerazione della sostanziale similitudine – ai fini del presente studio – delle due normative, si ritiene equo stimare un - 5 per cento.

## B. Sintesi

La professione di avvocato in Italia risulta essere liberalizzata il 57 per cento rispetto all'Inghilterra.

In senso assoluto, la liberalizzazione delle professioni forensi è del tutto simile a quanto si è visto per gli architetti, ma il parametro di riferimento è più basso, poiché in Inghilterra gli ordini dei *solicitors* e dei *barristers* delineano un sistema non molto aperto alla concorrenza (o perlomeno non così concorrenziale come nei casi dei contabili, degli ingegneri e, almeno in parte, anche degli architetti).

Rispetto al 2006 si nota un miglioramento di più del 5 per cento: ciò è dovuto alle modifiche introdotte dalla legge n. 248/2006, soprattutto in materia di tariffe e di organizzazione dell'attività professionale in forma societaria.

**Contabili.****A. Analisi***1) Libertà di avvio dell'attività professionale (valutazione = 34 per cento)**A) esistenza di vincoli di natura costituzionale*

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 60 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 60 per cento)**

**Motivazione.** Che la Costituzione italiana si occupi di professioni è un qualcosa di molto grave perché introduce un fattore di rigidità per ogni eventuale modifica. Non solo: la disciplina delle professioni deve costantemente confrontarsi con l'interpretazione della norma costituzionale fornita dalla Consulta. Il vincolo costituzionale sulla presenza di un esame "di Stato" è ampiamente sufficiente a giustificare un -40 per cento.

*B) esistenza di vincoli di cittadinanza.*

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 60 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 60 per cento)**

**Motivazione.** La previsione esplicita della necessità della cittadinanza italiana o di un altro Paese dell'Unione Europea implica un - 50 per cento, a seguito della condizione di reciprocità diviene un -40 per cento.

*C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici.*

Italia No	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 85 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 85 per cento)**

**Motivazione.** La necessità di risiedere (o avere il proprio domicilio professionale) nel circondario di competenza della singola articolazione territoriale dell'ordine comporta un - 15 per cento.

*D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)*

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 20 per cento**  
**(valutazione al maggio 2006: 20 per cento)**

**Motivazione.** La necessità di iscriversi ad un ordine per poter esercitare la professione di contabile è un elemento che viene valutato -50 per cento. La protezione legale del titolo di contabile, con il conseguente obbligo di conseguire un titolo di studio, è valutata -25 per cento. La suddivisione dell'ordine in sezioni e settori - per ciascuno dei quali la legge elenca dettagliatamente le attività che possono essere svolte e quelle che, invece, sono precluse - viene valutato - 5 per cento.

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale (valutazione = 35 per cento):*

A) *Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente.*

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 40 per cento**  
(valutazione al maggio 2006: 25 per cento)

**Motivazione.** L'esistenza di un tariffario emanato con atto normativo è la principale causa di limitazione della liberalizzazione del fattore (-75 per cento). Rispetto al maggio 2006 va registrato il miglioramento dovuto all'abrogazione dell'inderogabilità delle tariffe: la permanenza dell'art. 2233 c.c., comma 2 permette di stimare equo solo un aumento del 25 per cento. La presenza delle norme fortemente restrittive ancora presenti nel Codice Deontologico dei Ragionieri – in attesa di vedere se il nuovo Ordine unificato provvederà ad una revisione del Codice Deontologico e in attesa di indicazioni giurisprudenziali in merito alla loro compatibilità con la normativa di cui alla legge n. 248/2006 – comporta un'ulteriore diminuzione che si può stimare nel 10 per cento.

B) *La libertà della concorrenza e della pubblicità.*

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 45 per cento**  
(valutazione al maggio 2006: 45 per cento)

**Motivazione.** In attesa di un'eventuale revisione del Codice Deontologico ad opera dell'Ordine unificato, la disciplina in materia di pubblicità è particolarmente restrittiva e complicata, soprattutto per quanto riguarda i ragionieri (- 30 per cento). Un dato superficialmente positivo è l'assenza di nozioni come quella di "illecita concorrenza" o di "accaparramento della clientela". La presenza dell'incomprensibile limitazione alla concorrenza sancita dal Codice Deontologico dei Commercialisti a danno dei nuovi iscritti all'Ordine è talmente grave – ed indicativa di una forma mentis fortemente arretrata – da essere sufficiente, da sola, a far ritenere che l'inesistenza dei concetti di "illecita concorrenza" e di "accaparramento della clientela" sia poco più che una "svista" formale (- 25 per cento). Va anche notato che la riforma della disciplina della pubblicità compiuta dall'Ordine dei Ragionieri nel dicembre 2006 non ha apportato significativi ampliamenti, mentre ha aumentato la regolamentazione del settore.

C) *Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia.*

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 20 per cento**  
(valutazione al maggio 2006: 20 per cento)

**Motivazione.** L'esercizio della professione di contabile in Inghilterra è liberalizzato, ne consegue che le regole di deontologia si formano in modo pressoché integrale tramite il mercato: vale la pena notare l'esistenza di associazioni professionali in concorrenza tra loro. Il parametro di riferimento costituito dall'Inghilterra è quindi molto elevato – sostanzialmente il massimo di liberalizzazione teoricamente possibile – e ciò influenza la valutazione del sistema italiano. Siccome le regole deontologiche sono stabilite autoritativamente dall'Ordine, si reputa equo sottrarre il 60 per cento; un'altra diminuzione del 20 per cento è motivata dal fatto che la procedura disciplinare e le sanzioni sono stabilite direttamente della legge.

3) Libertà di organizzazione dell'attività professionale (valutazione = 60 per cento):

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative.

Italia Sì, in parte	Inghilterra Sì
------------------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 70 per cento**  
(valutazione al maggio 2006: 25 per cento)

**Motivazione.** L'impossibilità di avvalersi delle società di capitali così come previste dal codice civile comporta un complessivo - 25 per cento; un ulteriore - 5 per cento dipende dall'obbligo di partecipare ad una sola società. L'aumento (+ 45 per cento) rispetto al 2006 dipende dalle modifiche introdotte dalla legge n. 248/2006.

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici.

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 50 per cento**  
(Valutazione al maggio 2006: 25 per cento)

**Motivazione.** La permanenza dell'impossibilità di formare strutture collaborative (associazioni o società) con la partecipazione di soggetti non professionisti implica un - 50 per cento. Il miglioramento rispetto al 2006 (+ 25 per cento) deriva dalla possibilità di formare società di persone composte da professionisti appartenenti a rami diversi in virtù della legge n. 248/2006.

**B. Sintesi.**

La professione dei contabili in Italia risulta essere liberalizzata il 40 per cento rispetto all'Inghilterra.

Il dato dipende in larghissima misura dal parametro di riferimento: in senso assoluto, la normativa italiana in materia di contabili è liberalizzata sostanzialmente nella stessa misura di quanto si è visto per gli avvocati; in Inghilterra, invece, la professione di contabile è ampiamente liberalizzata.

Rispetto al 2006 si nota un netto miglioramento pari al 9 per cento, e ciò dipende dalle riforme introdotte con la legge n. 248/2006: non solo l'abolizione dell'inderogabilità delle tariffe minime, ma anche la possibilità di formare società di persone tra professionisti.

**Ingegneri.****A. Analisi.****1) Libertà di avvio dell'attività professionale (valutazione = 36 per cento)****A) esistenza di vincoli di natura costituzionale**

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 60 per cento  
(valutazione al maggio 2006: 60 per cento)**

**Motivazione.** Che la Costituzione italiana si occupi di professioni è un qualcosa di molto grave perché introduce un fattore di rigidità per ogni eventuale modifica. Non solo: la disciplina delle professioni deve costantemente confrontarsi con l'interpretazione della norma costituzionale fornita dalla Consulta. Il vincolo costituzionale sulla presenza di un esame "di Stato" è ampiamente sufficiente a giustificare un -40 per cento.

**B) esistenza di vincoli di cittadinanza.**

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 60 per cento  
(Valutazione al maggio 2006: 60 per cento)**

**Motivazione.** La disciplina italiana in materia è decisamente datata e va coordinata con la disciplina europea: ciò implica sempre una maggiore confusione normativa. La previsione esplicita della necessità della cittadinanza italiana implica un - 50 per cento, che, mitigata dalla condizione di reciprocità, diviene un - 40 per cento.

**C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici.**

Italia No	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 100 per cento  
(valutazione al maggio 2006: 100 per cento)**

**D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)**

Italia Sì	Inghilterra No
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 20 per cento  
(Valutazione al maggio 2006: 20 per cento)**

**Motivazione.** La necessità di iscriversi ad un ordine per poter esercitare la professione di ingegnere è un elemento che viene valutato -50 per cento. La protezione legale del titolo di ingegnere, con il conseguente obbligo di conseguire un titolo di studio, è valutata -25 per cento. La suddivisione dell'ordine in sezioni e settori - per ciascuno dei quali la legge elenca dettagliatamente le attività che possono essere svolte e quelle che, invece, sono precluse - viene valutato - 5 per cento.

2) Libertà di conduzione dell'attività professionale (valutazione = 37 per cento)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente.

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 45 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 25 per cento)**

**Motivazione.** L'esistenza di un tariffario emanato con atto normativo è la principale causa di limitazione della liberalizzazione del fattore (-75 per cento). Rispetto al maggio 2006 va registrato il miglioramento dovuto all'abrogazione dell'inderogabilità delle tariffe: la permanenza dell'art. 2233 c.c., comma 2 – cui il Codice Deontologico rinvia esplicitamente a fini disciplinari – consente di stimare equo solo un aumento del 25 per cento. L'esplicito divieto, sancito nel Codice Deontologico, di offrire prestazioni gratuite se non per motivi umanitari costituisce un ulteriore fattore di rigidità che viene valutato in -5 per cento. La rilevanza di tale regola, infatti, non va sopravvalutata: a prescindere dalla presenza del divieto in forma espressa, sostanzialmente lo stesso risultato si potrebbe conseguire con il solo rinvio all'articolo 2233 c.c., in virtù del quale il Consiglio dell'Ordine ha il potere di valutare se il compenso è in misura adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione.

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità.

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 45 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 45 per cento)**

**Motivazione.** Come per le altre professioni, la normativa italiana generale cerca di appiattire il concetto di pubblicità su quello di informazione (-30 per cento). Nel Codice Deontologico si prevede il concetto di "illecita concorrenza" attraverso la sommaria esemplificazione delle modalità "illecite": l'assenza della nozione di "accaparramento della clientela" e la lista non lunghissima di esempi di concorrenza illecita giustificano una riduzione del 25 per cento.

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia.

Italia No	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 20 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 20 per cento)**

**Motivazione.** L'esercizio della professione di ingegnere in Inghilterra è sostanzialmente liberalizzato: ne consegue che le regole di deontologia si formano in modo pressoché integrale tramite il mercato. Sul punto va notato che l'iscrizione all'*Engineering Council* può proprio essere motivata dalla volontà di accettare – e spendere sul mercato - determinati standard di condotta liberamente fissati dal *Council*. Il parametro di riferimento costituito dall'Inghilterra è quindi molto elevato, e ciò influenza la valutazione del sistema italiano. Siccome le regole deontologiche sono stabilite autoritativamente dall'Ordine, si reputa equo sottrarre il 60 per cento; un'altra diminuzione del 20 per cento è motivata dal fatto che la procedura disciplinare e le sanzioni sono stabilite direttamente dalla legge.

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale (valutazione = 95 per cento):*

A) *Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative.*

Italia Sì	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 95 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 90 per cento)**

**Motivazione.** La disciplina è liberalizzata dal 1994. La possibilità di usare una qualunque forma di società di persone tra quelle contemplate dal codice civile comporta un + 5 per cento rispetto al 2006. Il complessivo – 5 per cento rispetto alla situazione inglese dipende dall'impossibilità di avvalersi delle società di capitali previste dal codice civile e dal conseguente obbligo della forma della "società di ingegneria".

B) *Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici.*

Italia Sì	Inghilterra Sì
--------------	-------------------

**Valutazione al maggio 2007: 95 per cento**  
**(Valutazione al maggio 2006: 95 per cento)**

**Motivazione.** Nelle società di professionisti (e, dalla legge n. 248/2006, in qualunque società di persone composta da professionisti) non sono ammissibili operatori non iscritti all'ordine: ne consegue che è possibile creare collaborazioni con soggetti non professionisti esclusivamente tramite le forme della "società di ingegneria" (-5 per cento).

**B. Sintesi.**

La professione degli ingegneri in Italia risulta essere liberalizzata il 48 per cento rispetto alla situazione inglese.

In senso assoluto la normativa italiana in materia di professione di ingegnere è liberalizzata sostanzialmente allo stesso grado di quanto si è visto per gli architetti. La netta diversità di valutazione finale, che risulta essere inferiore di più del 15 per cento, dipende quasi esclusivamente dal fatto che in Inghilterra la professione di ingegnere è fortemente liberalizzata. In altre parole, il parametro di comparazione è particolarmente elevato.

Rispetto al 2006 si nota un miglioramento di più del 3 per cento: come per le altre professioni analizzate, ciò è collegato, in larghissima misura, all'abolizione dell'inderogabilità delle tariffe minime, attuata con la legge n. 248/2006.

## LA LIBERALIZZAZIONE NEL SISTEMA DELLE PROFESSIONI

### *La liberalizzazione nelle professioni analizzate.*

La percentuale di liberalizzazione nelle professioni analizzate può essere efficacemente presentata nella tabella seguente:

PROFESSIONE	ARCHITETTI (%)	AVVOCATI (%)	CONTABILI (%)	INGEGNERI (%)
Complessivo	63 (59)	57 (52)	40 (31)	48 (44)
1) Avvio	57 (57)	43 (43)	34 (34)	36 (36)
a) Costituzione	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)
b) Cittadinanza	60 (60)	40 (40)	60 (60)	60 (60)
c) Autorizzazioni	100 (100)	85 (70)	85 (85)	100 (100)
d) Ordine	50 (50)	35 (35)	20 (20)	20 (20)
2) Conduzione	53 (43)	57 (48)	35 (30)	37 (30)
a) Prezzi	50 (25)	45 (25)	40 (25)	45 (25)
b) Pubblicità	40 (35)	45 (40)	45 (45)	45 (45)
c) Deontologia	70 (70)	80 (80)	20 (20)	20 (20)
3) Organizz.	95 (92)	87 (77)	60 (25)	95 (92)
a) Società-ass.	95 (90)	80 (60)	70 (25)	95 (90)
b) Extraprofess.	95 (95)	95 (95)	50 (25)	95 (95)

Emerge, quindi, che la media di liberalizzazione dei settori considerati è pari al 52 per cento, che, rispetto al 46 per cento riferito al maggio 2006, dimostra un modesto miglioramento.

### *La quota di ordinismo.*

Il calcolo della quota di ordinismo presuppone il censimento di tutti gli ordini presenti in Italia e in Inghilterra. Il presente studio si riferisce solo alle professioni che socialmente sono considerate “intellettuali”: ne consegue che non vengono considerati tutti gli enti astrattamente riconducibili alla figura dell’ordine, ma solo quelli operanti nell’ambito delle professioni “intellettuali”.<sup>2</sup> Nello specifico – e ai soli fini del calcolo che ci si prefigge - si ritiene sufficiente stimare gli ordini professionali esistenti in Italia nel numero di 20.<sup>3</sup>

2: Si pensi, a puro titolo di esempio, agli agenti di affari in mediazione, agenti di assicurazione, agenti e rappresentanti di commercio, mediatori marittimi, raccomandatari marittimi, spedizionieri...

3: La ricognizione non ha carattere di esaustività, ma comprende comunque la stragrande maggioranza delle professioni socialmente definibili come “intellettuali”: secondo uno studio del Censis (Maria Pia Camusi, Ester Dini, “Sviluppo e futuro per le professioni intellettuali italiane”, gennaio 2003, p. 1, reperibile su internet alla pagina web [www.censis.it](http://www.censis.it)), gli ordini professionali sarebbero 28. L’elenco delle professioni di cui si è tenuto conto è il seguente (tra parentesi si indica l’atto normativo vigente che prevede l’obbligatorietà dell’iscrizione all’ordine per poter esercitare la professione): agrotecnici (L. 251/1986); attuari (L. 194/1942); architetti (L. 897/1938); assistenti sociali (L. 84/1993); avvocati (RDL 157/1933); biologi (L. 396/1967); chimici (L. 897/1938); commercialisti (L. 897/1938); consulenti del Lavoro (L. 12/1979); dottori agronomi e dottori forestali (L. 3/1976); farmacisti (DLTCPS 233/1946); geologi (L. 112/1963); geometri (L. 897/1938); giornalisti (L. 69/1963); ingegneri (L. 897/1938); medici (DLTCPS 233/1946); periti agrari (L. 897/1938); periti industriali (L. 897/1938); psicologi (L. 56/1989); ragionieri (L. 897/1938). Vanno comunque aggiunte alcune precisazioni. In relazione alla professione di giornalista va ricordato che la Costituzione tutela la libera manifestazione del pensiero (art. 21), di conseguenza chiunque può scrivere su una testata giornalistica senza essere giornalista: la legge, però, impone l’obbligo di iscrizione all’albo per chiunque voglia svolgere professionalmente l’attività di giornalista. In relazione agli ordini dei commercialisti e dei ragionieri va ribadito che il d.lg. 139/2005 ha disposto l’unificazione dei due ordini, ma questa norma sarà operativa solo dal 1 gennaio 2008. In relazione alle professioni mediche, si è ritenuto opportuno indicarne solo le due principali, ovvero medici e farmacisti. Si esclude dall’elenco la professione notarile: non si ritiene che il notariato sia una libera professione intellettuale, ma una modalità di esercizio di funzioni che in parte sono intrinsecamente pubbliche e in altra parte si sovrappongono legalmente alle competenze tecniche di altri operatori del settore, come gli avvocati.



I corrispondenti ordini in Inghilterra sono stimabili nel numero di cinque (architetti, assistenti sociali, avvocati, farmacisti, medici): ne consegue che la quota di ordinismo è 25 per cento.

### *La liberalizzazione nel settore delle professioni: valutazione sintetica finale.*

Il sistema delle professioni intellettuali italiane è liberalizzato al 46 per cento, che, rispetto al 42 per cento riferito al maggio 2006, dimostra un qualche miglioramento.

Il dato è chiaramente e pesantemente influenzato dall'abnorme sistema ordinistico italiano: di fatto ogni professione riconducibile ad un'attività intellettuale (per quanto possa aver significato logico e sociale una categoria normativa creata appositamente per operare una distinzione tra i lavoratori autonomi) è strutturata attraverso un ordine. In Inghilterra, invece, l'organizzazione della professione attraverso un ordine è l'eccezione (approssimativamente corrispondente ai cinque ordini sopra precisati): normalmente esistono associazioni professionali i cui membri hanno il diritto (usualmente concesso all'associazione con *Royal Charter*) di fregiarsi del titolo di professionista "certificato" ("chartered"). Generalmente, però, l'esercizio dell'attività professionale è permesso a chiunque: sarà il professionista a decidere se fregiarsi del titolo, e, in alcuni settori, potrà anche scegliere a quale associazione iscriversi.

Il confronto tra Italia e Inghilterra fa quindi emergere la rigidità elevatissima che contraddistingue il nostro Paese.

Per quanto riguarda il delicatissimo momento dell'avvio dell'attività, al termine del loro percorso di studio i giovani non possono iniziare ad esercitare la professione, ma sono costretti a superare un esame di Stato (la cui obbligatorietà è addirittura stabilita costituzionalmente) quasi completamente controllato dal relativo ordine. Molto spesso il neofita deve prestare la propria attività in modo gratuito nella forma del "tirocinio", il che diviene sistematicamente un modo per legittimare un rapporto di lavoro dipendente nei confronti del *dominus* senza assicurare alcuna libertà di contrattazione tra le due parti: giuridicamente qualcosa di molto simile al servaggio. Ciò viene normalmente giustificato appellandosi alla necessità di acquisire una professionalità di tipo pratico sotto la guida di un soggetto esperto, che esercita da alcuni anni: di fatto, i praticanti divengono mano d'opera specializzata a costo zero che rende superflua la stipula di contratti tra professionisti e segretari.

Il sistema ordinistico impedisce la concorrenza: si può affermare che gli ordini esistono proprio per impedire che le leggi del mercato si diffondano nel mondo delle professioni. In questo senso si possono leggere i divieti – piuttosto diffusi nei vari codici deontologici di categoria – di "illecita concorrenza" o di "accaparramento della clientela", nonché le norme draconiane in materia di pubblicità.

Non si può negare che la l. n. 248/2006 - che converte in legge e peggiora il c.d. "Decreto Bersani" – abbia mosso qualche passo nella direzione giusta e ciò spiega il miglioramento rispetto alla situazione del 2006. I risultati più apprezzabili sono stati compiuti in materia di abrogazione dell'inderogabilità dei minimi tariffari nonché di una prima significativa apertura alle società interprofessionali. La portata delle modifiche in materia di pubblicità è stata fortemente ridimensionata – sostanzialmente annullata – dalla conversione in legge del decreto, il cui tenore originario era moderatamente apprezzabile.

Come dimostra l'avvio di un'indagine conoscitiva da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (provvedimento n. 16369, del 18 gennaio 2007) non è del tutto chiaro se le novità introdotte nell'estate del 2006 siano state recepite nel mondo delle professioni: ad oggi sembra legittimo ipotizzare una qualche forma di resistenza "silente".

Il punto principale su cui non si è fatto nulla – e su cui non ci sono prospettive di interventi condizionali – permane l'accesso alla professione: non si vede alcun segno di superamento del sistema ordinistico.



# Mercato del lavoro

# 50%

*di Giuliano Cazzola e Michele Tiraboschi*

Il lavoro è al centro del disegno prefigurato dalla Costituzione del 1948. Non solo perché è il fondamento della Repubblica democratica, ma perché è al valore-lavoro che viene attribuita un'istanza più piena di cittadinanza. Prendiamo per tutti due articoli «strategici» della Carta: l'articolo 3 e l'articolo 38. Il primo è il caposaldo di un programma di eguaglianza delle opportunità; il secondo delimita i confini ed indica gli obiettivi di un sistema di sicurezza sociale rivolto al perseguimento del benessere e della solidarietà, quali corollari dei diritti di cittadinanza. Dell'articolo 3 è importante il secondo comma (chi non ricorda la lezione di Piero Calamandrei ?) che recita: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Anche in questa norma di elevatissimo contenuto programmatico è evidente la distinzione tra il «cittadino» e il «lavoratore», essendo garantita al primo una condizione di libertà ed eguaglianza sostanziali, al secondo l'effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese. Anche nell'articolo 38 si nota immediatamente la differente intensità della tutela prevista per i cittadini (commi 1 e 4) e per i lavoratori (commi 2 e 3). I primi non devono essere emarginati, ma inclusi, se inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, riconoscendo loro il diritto al mantenimento e all'assistenza. I secondi hanno il diritto ad essere "preveduti e assicurati" con mezzi adeguati alle loro esigenze di vita al verificarsi di eventi che pregiudichino la loro capacità di lavoro. La differente intensità della tutela emerge anche con riferimento ai mezzi occorrenti per realizzare gli obiettivi: tali mezzi sono necessari nel caso dei cittadini, adeguati in quello dei lavoratori. Il che sta a significare che ai cittadini è assicurato uno standard dignitoso ma essenziale; ai lavoratori una protezione più piena, anche se il concetto di adeguatezza è sicuramente mediato con la disponibilità delle risorse. È pacifico: l'accezione lavoratori è ampia e comprende dipendenti, autonomi, atipici, liberi professionisti. È altrettanto acquisito che lo Stato sia tenuto a predisporre iniziative, strumenti e strutture per soddisfare i diritti sociali dei cittadini e dei lavoratori, garantendo loro prestazioni e servizi in grado di assicurare standard di vita dignitosi. Il legislatore costituzionale, tuttavia, non ignorava che tale funzione – irrinunciabile per lo Stato – dovesse raccordarsi con esigenze di compatibilità finanziaria (non a caso la Consulta ha progressivamente esteso il divieto di referendum alla materia previdenziale equiparandola così alla materia fiscale). Inoltre, la previdenza, direttamente accessoria al diritto del lavoro, non è materia di esclusiva competenza dello Stato. L'ultimo comma dell'articolo 38 recita, infatti, che "l'assistenza sociale è libera". Il che significa che il principio della

libertà economica (di cui all'articolo 41 comma 1) è la regola generale anche per quanto riguarda il diritto del lavoro e della previdenza sociale, nonostante che, per motivi di interesse pubblico, sia ampio l'intervento legislativo dello Stato. Ne consegue, pertanto, che il principio affermato dall'ultimo comma dell'articolo 38 non ha carattere residuale, ma è coerente con i principi generali a cui si ispira l'ordinamento. Tanto da far ritenere assolutamente conforme alla Costituzione prefigurare un ampliamento della sfera privata, essendo il tasso di regolazione pubblica definito in base a motivi di policy che possono essere rivisti nel tempo.

### *I modelli di solidarietà*

Le classificazioni includono inevitabilmente un tasso di arbitrarietà. Fenomeni complessi e stratificati - dettati spesso dall'esigenza di dare risposte politiche immediate a situazioni acute - come sono in generale i sistemi di protezione sociale, non si lasciano facilmente infilare le "braghe" di una modellistica costruita a tavolino e a posteriori esaminando tratti caratteristici e distinzioni appartenenti ad un divenire storico spesso abbastanza casuale piuttosto che a scelte più o meno consapevoli. Eppure si è soliti distinguere (pur ammettendo nella realtà un'ampia gamma di "contaminazioni") due grandi tipologie di modelli di solidarietà: quelli universalistici e quelli lavoristici-occupazionali. Nei primi il progetto di *welfare state* copre indistintamente tutti i cittadini, i quali formano così un unico bacino redistributivo, coincidente con l'intera comunità. È lo Stato che si assume l'onere di garantire un livello di protezione sociale (magari, all'inizio, ai soli indigenti) solitamente finanziato tramite la fiscalità generale. Col tempo, laddove è operante, tale livello si è ampliato in quantità e qualità. Tendenzialmente, però, tale modello assicura standard minimi e uniformi (può essere a sua volta residuale nel senso di svolgere funzioni di lotta all'emarginazione oppure realizzare un sistema compiuto di sicurezza sociale) e coesiste con forme estese di autotutela privato-collettiva. Nell'altro caso, il *welfare state* copre separatamente un ambito più o meno vasto di categorie definite in genere per il settore di appartenenza; così ciascuna categoria diviene una comunità di redistribuzione rispetto alle altre. I diritti sociali divengono un corollario dei diritti dei lavoratori (dipendenti o autonomi); il finanziamento è di natura contributiva, anche se non mancano consistenti interventi statali. All'origine dei modelli lavoristici-occupazionali esistevano forme di autotutela di gruppo (casche, mutui, fondi, ecc.) basate sui principi assicurativi contro i rischi canonici (vecchiaia, infortuni, malattia, maternità, disoccupazione) ed altri minori o derivati: rischi definiti in rapporto alla possibilità di procurarsi un reddito tramite il lavoro. Poi, nei primi decenni del XX secolo si è passati (per iniziativa degli Stati) a forme di assicurazione obbligatoria (le c.d. assicurazioni sociali). È bene notare, a questo proposito, che la promozione di consistenti apparati di solidarietà non è una prerogativa dei soli Stati democratici, ma - in una determinata fase storica - di tutti gli Stati, anche di quelli contrassegnati da regimi autoritari, a prova che si è trattato di "un passaggio" epocale che risale, nella generalità dei casi, all'esigenza di predisporre una rete di protezione per le masse popolari dopo la "grande depressione" della fine degli anni '20 e dell'inizio del decennio successivo.

### *Il caso Italia*

Da noi si è sviluppata una sindrome grave: quella della tutela diseguale. In quale altro paese una consistente minoranza, dotata di un forte e consolidato potere politico di interdizione, gode di un ventaglio di diritti assai più ampio e generoso di quello generalmente riconosciuto ad una parte consistente della popolazione, anch'essa connotata da quelle "stimmate" dell'essere lavoratore che da noi fanno la differenza? Solo una parte della società (e dello stesso mondo del lavoro) si avvale, infatti, di uno status pieno di cittadinanza, nel senso che unicamente ad essa sono riconosciuti i diritti sociali, essenziali al pari di quelli di libertà nel definire lo standard della condizione della persona in qualsiasi nazione civile. Pietro Ichino, più volte, si è preso la briga (e guadagnato il merito) di dare una dimensione concreta agli *afrikaaner* di casa nostra. Lo ha fatto sul versante del mercato del lavoro, ricavandone che sono meno di dieci milioni (con tendenza, però, a diminuire) i lavoratori i quali fruiscono del sistema delle tutele giuslavoristiche nella loro pienezza. Essi appar-

tengono al pubblico impiego (3,6 milioni) oppure sono occupati regolarmente (5,8 milioni) in aziende private con più di quindici dipendenti. Degli altri, tra i due e tre milioni sono disoccupati, mentre più di dieci milioni operano per lo più in assenza di una tutela sindacale diretta e, soprattutto, in mancanza di una garanzia effettiva di stabilità del posto di lavoro. Si tratta, per quanto riguarda questi ultimi, di 3,2 milioni di lavoratori occupati in ditte private con meno di 16 dipendenti (dove non si applicano la legislazione di sostegno al sindacato e la tutela reale contro i licenziamenti) e di 2,7 milioni di occupati irregolari. Paradossalmente, la delega del Governo a revisione dell'articolo 18 dello statuto finiva per attribuire a questi lavoratori un grado di protezione più avanzato di quello di cui potevano avvalersi in precedenza. I restanti sono lavoratori autonomi. Grosso modo, a una cifra equivalente a quella dei lavoratori a protezione piena, arrivano, specularmente, i pensionati *doc*: i titolari, cioè, di un trattamento di anzianità, quelli iscritti alle gestioni del pubblico impiego o ai fondi speciali, nonché i percettori di una pensione di vecchiaia superiore al minimo. Va da sé che non esiste una meccanica giustapposizione tra il *corpus juris* attinente al rapporto di lavoro e quello relativo al sistema di sicurezza sociale. Il primo si muove, in larga misura, nell'ambito del diritto privato e delle regole del contratto; il secondo è incardinato in un solido ordinamento legislativo e amministrativo. Tali diverse nature non incidono particolarmente sulla filigrana normativa: anche il rapporto di lavoro è inquadrato in un articolato impianto legislativo e in un assetto contrattuale ad ampia copertura e può contare sul riferimento di una giurisprudenza consolidata. Diversamente però dalle garanzie dello stato sociale, riconducibili generalmente al novero dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi da far valere nei confronti della pubblica amministrazione, le prerogative riconosciute al prestatore d'opera finiscono inevitabilmente, prima o poi, per viaggiare sul *tapis roulant* dei processi economici che ne condizionano inevitabilmente la tutela effettiva, a partire dai *prius* simmetricamente opposti della (non) sicurezza del posto di lavoro e dell'esigenza vitale, per l'impresa, di produrre profitto.

### Le Colonne d'Ercole del lavoro

Se è vero che spetta ai regimi liberali perseguire, allora, *l'eguaglianza delle opportunità*, non già quella dei risultati, da noi, capita invece una sorta di eterogeneità dei fini: si intendono realizzare i medesimi obiettivi, partendo però dalla messa a disposizione di differenti *chances* iniziali. Le diseguaglianze si annidano negli ordinamenti e da essi vengono perpetuate. Si tratta di una conseguenza inevitabile allorché gli *status* sociali conseguiti divengono imm modificabili. Fin che è possibile, i preesistenti regimi vengono estesi ai ceti sociali successivamente cooptati. Poi, quando le risorse non sono più sufficienti e si rendono necessarie le rinunce di chi ha voce in capitolo a favore degli esclusi, si produce automaticamente la seguente sgradevole alternativa: o le cittadelle si chiudono ai nuovi venuti, oppure fanno loro posto a tavola indebitandosi. A scapito, quindi, delle generazioni future, chiamate a rispondere delle mani bucate dei loro padri e nonni. Da noi, si sono verificati ambedue i fenomeni. E, cumulandosi, hanno prodotto ulteriori danni.

Tornando, però, alla Costituzione materiale della tutela del lavoro e alle leggi che la contraddistinguono, è agevole scorgere, in ambedue, una fitta trama di valori e principi comuni. Non solo: le due filosofie (come fossero sorelle siamesi) hanno camminato insieme in tutti questi decenni e, mano nella mano, si presentano al *redde rationem* del cambiamento. La legislazione del lavoro ha un suo asse centrale: il posto. È un sistema tolemaico ruotante intorno al rapporto di lavoro, dove si svolge il microcosmo del conflitto di classe. La sicurezza sociale interviene a garantire la continuità del reddito (corollario del posto) *durante* (si tratta degli interventi di sostegno come la cassa integrazione, l'indennità di malattia, ecc.) o *al termine* del periodo dedicato al lavoro. Non a caso, infatti, il regime di previdenza obbligatoria non è ragguagliato, come avviene in altri paesi, ad assicurare, in particolari momenti, un reddito minimo essenziale alle esigenze di vita, bensì a conservare, anche oltre la soglia del pensionamento, il livello di reddito (e il tenore di vita) acquisito sul lavoro.

La difesa del lavoro coincide con la difesa del posto. Anche a costo di inventarne di finti, di virtuali, di assistiti. Da noi hanno avuto poca fortuna i tentativi e gli strumenti di *job creation*, di mobilità nel territorio, mentre siamo stati maestri nel mantenere in vita posizioni lavorative decotte, magari

attribuite ad aziende divenute ormai solo scatole vuote, conservate con le tecniche dell'imbalsamazione, unicamente perché per inventarsi un rapporto di lavoro un padrone deve esserci. Intorno al posto si è sviluppata, in vari modi e con diversa intensità, una rete di garanzie: contro il licenziamento, contro lo *jus variandi* del datore, contro i rischi degli andamenti ciclici della produzione e del mercato. È il posto di lavoro la più piccola del sistema di scatole cinesi, l'una incastonata nell'altra, che fanno da involucro alle relazioni contrattuali e alla legislazione di sostegno all'attività sindacale. Ovviamente, la solidità dell'impalcatura di tutela non si presenta alla stessa maniera in ogni settore del mondo del lavoro. Così, per decenni, le organizzazioni sindacali hanno agito con la logica dello sconto: non voluto, ma subito in nome dei rapporti di forza; in realtà, considerato inevitabile. Come dire: virtù pubbliche, vizi privati. I rapporti di lavoro sono, pertanto, attraversati dalla regola della minima comune rigidità. Svetta (in barba a ogni privatizzazione) il pubblico impiego, seguito dall'occupazione nelle imprese sindacalizzate dell'industria; vengono, poi, i settori meno strutturati (e più nuovi) dell'economia, giù giù fino agli ultimi gironi, al di qua dell'esile linea che separa il lavoro regolare da quello irregolare.

Il modello è rimasto, però, sempre lo stesso, magari con qualche diritto in meno o contenuti più ridotti. Significativo è il caso dei licenziamenti: nelle imprese in cui non vige una tutela a efficacia reale (con reintegrazione nel posto di lavoro in presenza di ingiustificato motivo), se ne è introdotta una con efficacia obbligatoria (col pagamento di una penale). E questo sistema schizofrenico è uscito riconfermato dalle vicende del 2002 e del 2003: non è stato sottoposto a revisione l'articolo 18 dello Statuto, ma nello stesso tempo non è stata estesa – attraverso il referendum – la sua efficacia *erga omnes*.

### *Un sistema contrattuale d'altri tempi*

L'aspetto più clamorosamente rappresentativo di regole ingessate è quello della struttura contrattuale, che rimane sostanzialmente identica da trentacinque anni: da quando, cioè, si ruppe il *principio dell'esclusività* del contratto nazionale e il sindacato conquistò il diritto alla contrattazione articolata in azienda. Col passare del tempo, poi, questo assetto, caratteristico del settore industriale, ha colonizzato tutti i comparti, in nome della consueta prassi di prendere a riferimento un modello più per scelta ideologica che per rispondere a esigenze reali. A pensarci bene, il tanto decantato patto triangolare del 23 luglio 1993 (ora peraltro in via di smobilitazione) si è limitato a razionalizzare i due livelli (nazionale e decentrato) di negoziazione, stabilendo dei raccordi temporali e delle competenze per materia meglio definite, sulla base del principio del *ne bis in idem*. Ma la novità più significativa è data dall'introduzione di parametri di riferimento per la determinazione degli oneri economici, finalizzati a stabilire un rapporto virtuoso tra dinamica salariale e inflazione.

Per quanto i problemi siano sotto gli occhi di tutti, l'impianto degli anni Sessanta sembra consacrato alla divinità delle confederazioni sindacali. Il contratto nazionale, si diceva alle origini, doveva servire a dare copertura a un'intera categoria, comprese le imprese marginali. Attraverso la contrattazione decentrata, invece, si doveva aggredire il profitto prodotto nelle imprese medio-grandi. Ora tutto è cambiato. Le aziende di maggiori dimensioni operano sui mercati internazionali e si adeguano alle regole e alle ragioni della concorrenza e della competitività. È in questo ambito che si determinano i prezzi, entro i quali diventa inevitabile organizzare la struttura dei costi, ivi compreso quello del lavoro.

La sovranità contrattuale, in tali casi, viene allora detronizzata dal mercato, sottratta alla disponibilità delle parti e ricondotta a indicatori sovranazionali. Le piccole imprese, dal canto loro, ove non agiscano in proprio (sottoponendosi direttamente ai vincoli della concorrenza) sono integrate nel ciclo produttivo di quelle più grandi. Si sono, pertanto, vanificati i margini per quelle rotture degli equilibri teorizzati, negli anni ruggenti, dai dirigenti sindacali, i quali fingevano di non accorgersi che la compensazione per aumenti salariali non sorretti da maggiore produttività veniva trovata nella svalutazione sul piano esterno e nell'inflazione su quello interno.

Dopo il 1993 (in quell'occasione si è istituzionalizzato un modello di relazioni che non aveva alternative realistiche) le finalità strategiche della contrattazione collettiva sono state ricondotte, sostanzialmente, alla difesa del potere d'acquisto sul piano nazionale, mentre, a livello aziendale, dovrebbe essere ripartita una quota degli incrementi di produttività. Cosa succede, allora, quando l'inflazione tende a diminuire e la produttività serve a recuperare una competitività erosa dalla stabilità del cambio (inevitabile nel contesto della moneta unica)? La struttura contrattuale, però, è in crisi anche per altre ragioni. Si prenda, ad esempio, la prospettiva (tuttora molto vaga nei contenuti) del federalismo. Viene spontaneo l'interrogativo: come potrebbe essere vitale un più accentuato decentramento dello stato senza il supporto di una dialettica sociale vera, derivante non già da relazioni politiche, ma da una rete di effettivi rapporti contrattuali? Mantenendo, invece, un assetto verticale (dalla categoria all'azienda) si finisce per irrigidire un'operazione istituzionale che ha bisogno di flessibilità, di aderenza alle realtà locali, di protagonismo sociale vero.

La critica più radicale al sistema delle relazioni industriali viene, però, dai nuovi assetti della struttura economica e del mercato del lavoro. Anche troppo si è scritto dei mutamenti intervenuti nel tessuto produttivo: l'occupazione è concentrata nelle piccole imprese, è cambiato il rapporto tra lavoro dipendente e autonomo, tra prestazione impiegatizia e operaia, tra settore primario (agricoltura), secondario (industria) e terziario (servizi). Il modello contrattuale ereditato dagli anni Sessanta non è in grado di inseguire il lavoro nelle sue trasformazioni; mentre il sindacato, nella sua attuale organizzazione, non è capace di rappresentarlo nelle diverse forme in cui si esprime, ma pretende di farlo nella solita maniera.

Così, la legittimazione dei soggetti sindacali diviene sempre più dipendente dal riconoscimento politico, ad opera delle controparti e dei governi. Si profila, in questo modo, la prevaricazione di un'oligarchia di massa, il cui potere si fonda, parimenti, sul pilastro del lavoro e su quello dello stato sociale. Il primo, come una stella spenta, illumina di sé ancora il secondo. Il dominio su quest'ultimo (ecco perché il welfare tradizionale viene difeso oltre ogni ragionevolezza) garantisce ai sindacati una rendita di posizione sul mercato del lavoro, grazie alla quale ostacolano ogni progresso in direzione di una maggiore flessibilità, col risultato non già di difendere i lavoratori, ma di creare due mercati: uno ingessato nelle rigidità; l'altro tendenzialmente privo di regole. E tutti sono consapevoli del fatto che il primo, senza il secondo, soffocherebbe nella sua burocrazia; il secondo si assume l'onere di consentire al primo le sue prerogative.

#### *Liberalizzazione del lavoro: posizione del problema e questioni pregiudiziali.*

L'area del «mercato del lavoro» – inteso per ora nella sua accezione più ampia, coincidente con l'ambito di regolazione coperto dall'intero diritto del lavoro – ha conosciuto nel corso dell'ultimo decennio, e non solo in Italia, un processo di profonda revisione legislativa, che viene letto dai più in termini fortemente negativi, nel segno cioè di una liberalizzazione intesa come linea di progressiva mercificazione e precarizzazione del lavoro.

L'incessante evoluzione del dato legale, che governa e disciplina il mercato del lavoro e le strutture economiche e sociali ad esso sottostanti, non è certo un elemento di novità. È questa, anzi, una delle peculiari caratteristiche del diritto del lavoro sin dalle sue origini. I più recenti ed epocali mutamenti nei metodi di produzione e organizzazione del lavoro, indotti dalla innovazione tecnologica e dalla globalizzazione dei mercati, hanno semmai contribuito a una tale accelerazione, nel suo insieme, del grado e della estensione dell'intervento legislativo che, in misura maggiore o minore, il processo riformatore ha finito per investire in modo rilevante tutti i principali capitoli di questo ramo dell'ordinamento giuridico. Ciò ha indubbiamente inciso sulle dinamiche interne e gli stadi di maturazione di un diritto del lavoro che, nel corso del suo poco più che centenario sviluppo, aveva affidato alla contrattazione collettiva, e agli spontanei equilibri nei rapporti di forza e di potere ad essa sottostanti, il ruolo di propulsore della innovazione normativa. Là dove alla norma di legge veniva assegnata, per contro, una funzione tutto sommato sussidiaria – o anche più semplicemente secondaria – nella regolazione dei mercati del lavoro attraverso il ricorso alle

tradizionali tecniche della «recezione», della «consolidazione» e della «estensione» dei contenuti della contrattazione collettiva.

Lo scollamento tra l'astratto precetto della norma inderogabile di legge e/o di contratto collettivo e la realtà economico-produttiva di riferimento, che pure è una ulteriore costante nella evoluzione del nostro diritto del lavoro, non è mai stato così rilevante come dimostrano – inequivocabilmente – le impressionanti stime del lavoro nero e irregolare. Al punto da segnalare che più di un quarto del mercato del lavoro italiano, pari grosso modo a 4 milioni di unità lavorative e per un valore assimilabile al 23 / 27 per cento del PIL, risulterebbe oggi regolato da prassi informali e si svilupperebbe, dunque, in uno stato di completa anomia.

L'esplosione dell'area della atipicità contrattuale e il deperimento della norma inderogabile di legge e di contratto collettivo non sono certo una caratteristica evolutiva propria del solo mercato del lavoro italiano. Vero è, tuttavia, che tutti gli altri Paesi dell'area OCSE non conoscono una degenerazione analoga a quella che si è verificata nel nostro Paese dove il lavoro nero e irregolare viene stimato in cifre percentuali due/tre volte superiori alla media europea. Certo è che l'espansione dell'«atipico» e del sommerso funge da spia di una crescita abnorme e irrazionale della norma di legge, e cioè di una vera e propria disfunzione nell'evoluzione dei rapporti tra autonomia privata e ordinamento giuridico a cui si cercato di reagire con manipolazioni, spesso fraudolente, dei tipi legali e a cui si cercato di replicare sino a tempi recenti, ma il più delle volte tuttavia senza effetto, in via giudiziale e repressiva con qualificazione tipiche ad opera degli ispettori del lavoro senza tuttavia dimostrare la capacità di discernere, nell'economia sommersa e nel lavoro atipico, quanto vi fosse di patologico e quanto invece non rappresentasse una chiara anticipazione di modi di essere del rapporto di lavoro che, non trovando collocazione nell'ordinamento vigente, si sono immersi deliberatamente nella clandestinità.

È stata certamente la progressiva perdita di effettività della disciplina di regolamentazione dei rapporti di lavoro una delle principali ragioni che, in uno con la costante perdita di competitività delle imprese italiane nella arena internazionale, hanno recentemente indotto il Legislatore ad avviare, pur non senza resistenze ed elementi di marcata conservazione, un'intensa stagione riformista nell'area del mercato del lavoro.

È infatti in funzione di un complesso processo storico volto alla razionalizzazione di un diritto del lavoro condizionato, sul volgere degli anni Ottanta, da stratificazioni normative successive, rigidità di matrice corporativa e interventi legislativi occasionali assai difficilmente riconducibili a una linea di evoluzione rettilinea che devono essere correttamente letti i più recenti cambiamenti normativi introdotti nell'area del mercato del lavoro. Là dove un registro interpretativo in chiave di pura e semplice deregolamentazione risulterebbe, per contro, del tutto inappropriato e certamente non idoneo a comprendere le più profonde linee di tendenza evolutive sottese alle trasformazioni intervenute, a cavallo del nuovo secolo, nell'ordinamento posto dal diritto del lavoro italiano. Senza dimenticare che, sul piano della stessa tecnica normativa, il tasso di intervento legislativo, lungi dal dare corpo a fenomeni significativi di deregolazione e apertura alle libere dinamiche del mercato, è drasticamente aumentato nel corso degli ultimi anni al punto da indurre qualche commentatore a parlare di svariati metri quadrati aggiuntivi di Gazzetta Ufficiale.

Pare per contro più corretto parlare di innovazioni legislative ispirate all'inseguimento del mercato regolare e cioè all'obiettivo, non più differibile e coerente con la lotta per l'effettività del diritto del lavoro, di garantire, anche attraverso l'impiego delle sanzioni positive e di incentivi normativi, un maggiore grado di coerenza tra la norma astratta di legge e il sistema economico e sociale che è diretto a regolare. Ed in effetti l'intento di arginare fenomeni di sgretolamento normativo e di reagire alla sempre più evidente perdita di effettività della norma inderogabile costituisce, a ben vedere, l'unica vera linea direttrice attorno a cui pare possibile ricostruire, pur non senza una certa dose di problematicità, la più recente evoluzione del diritto del lavoro italiano. Un diritto del lavoro chiamato ora a rendersi definitivamente partecipe dei valori della cultura industriale, e cioè a coniugare – in funzione di un progetto di «modernizzazione» idoneo a proporre ragionevoli alternative alle



spinte verso la pura e semplice deregolamentazione – i tradizionali obiettivi di giustizia sociale con quelli di efficienza e produttività imposti, oggi né più né meno che nella fase genetica del diritto del lavoro, dalle trasformazioni in atto nelle strutture economiche e sociali.

### *Il licenziamento: il caso dell'articolo 18 e l'esperienza comparata.*

Anche a volerci limitare ad una rapida valutazione d'insieme dell'ultimo e più controverso intervento legislativo – e cioè la «riforma Biagi» del mercato del lavoro – non si rinvergono in esso elementi tali da suffragare la tesi, invero tutta ideologica, di un disegno progettuale e di un correlato impianto normativo di chiare ascendenze neo-liberiste ispirate alla macroeconomia classica. Come se davvero oggi, al pari di quanto avvenuto agli albori della rivoluzione industriale, il mercato del lavoro italiano fosse lasciato in balia del libero gioco delle forze del mercato, soggetto cioè alle sole regole del diritto comune dei contratti.

Affermare ciò significherebbe tuttavia occultare i persistenti e rigorosi vincoli (legali e contrattuali) che almeno formalmente, stante la già ricordata perdita di effettività della norma inderogabile di legge e di contratto collettivo, presidiano le dinamiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro, le fasi di gestione dei rapporti di lavoro e, ancor di più, la disciplina dei licenziamenti. Mentre è, per contro, di tutta evidenza – anche a quanti tendono a sottovalutarne la c.d. «anima laburista» – come la «riforma Biagi» non tocchi alcuno degli istituti fondamentali del vigente diritto sindacale e del lavoro. Basterebbe del resto comparare, con una certa serietà e un minimo di rigore scientifico, la produzione legislativa italiana del primo scorcio del nuovo secolo alla politica neo-liberista perseguita nel Regno Unito dai Governi Thatcher e Major – e sostanzialmente confermata dai Governi Blair – per rendersi conto che, anche dopo la «legge Biagi», siamo davvero ben lontani dal perseguire un'ideologia individualistica ispirata alla capacità autoregolativa del libero mercato, ostile alla giuridificazione e all'intervento dello Stato nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, diretta in ultima istanza allo smantellamento del potere e delle prerogative del sindacato.

La verità, piuttosto, è che appare quantomeno equivoco parlare, con riferimento alle riforme nell'area del mercato del lavoro italiano, di politiche di vera e propria liberalizzazione. Vuoi perché detta locuzione assume, in questo specifico ramo dell'esperienza giuridica, un significato decisamente negativo ponendosi frontalmente in contrasto con le ragioni stesse che stanno a fondamento della nascita e dello sviluppo di una disciplina autonoma e speciale, quantunque non autosufficiente, chiamata appunto «diritto del lavoro» e sostanzialmente finalizzata a bilanciare il potere contrattuale del singolo prestatore di lavoro rispetto alle distorsioni del libero mercato nelle fasi di costituzione, svolgimento e cessazione dei rapporti di lavoro. Vuoi anche perché, se di politiche di liberalizzazione si vuole proprio parlare, esse attengono, almeno nell'esperienza sino ad oggi maturata nel nostro Paese, a interventi di modernizzazione e adeguamento del quadro normativo. A misure, cioè, di progressiva revisione di talune rigidità (spesso dovute a incrostazioni di tipo interpretativo) nell'impiego della forza lavoro – solo impropriamente riconducibili a una politica di vera e propria deregolamentazione – che non trovano ragione in istanze di tutela dei diritti fondamentali del contraente debole, ma che tanto incidono sulla competitività del Paese.

Le linee di tendenza verso un alleggerimento normativo e una maggiore elasticità del mercato del lavoro, per quanto ora decisamente più marcate ed esplicite, non possono essere infatti grossolanamente confuse con una politica neo-liberista incentrata sul ritorno al libero contratto e sulla capacità autoregolativa del mercato. Semmai, i più recenti interventi normativi possono essere intesi, al di là dei loro inevitabili limiti tecnici e politici, come un tentativo di portare a compimento, entro un quadro organico e unitario, taluni profili evolutivi del mercato del lavoro e del sistema di relazioni industriali che, come visto, trovano le loro premesse nella stagione dell'emergenza e della crisi del diritto del lavoro.

Siamo dunque davvero ben lontani dal registrare un processo di liberalizzazione almeno nel senso più ristretto e, al tempo stesso, negativo che detto termine assume con riferimento alla ra-

tio originaria del diritto del lavoro. E tanto meno si è intrapresa una strada di destrutturazione del diritto del lavoro e dei valori fondamentali che trovano riconoscimento nella Carta costituzionale. Nell'area disciplinare che studia i movimenti e le regole di funzionamento del mercato del lavoro, si conferma piuttosto l'utilità di leggere – e ricostruire – l'evoluzione del quadro legale secondo un consolidato registro interpretativo che suggerisce di distinguere gli interventi di rirregolazione (o riformalizzazione) e/o di decentramento (o devoluzione) delle fonti normative dalle misure più propriamente riconducibili al diverso concetto di deregolamentazione.

Invero, un intervento di destrutturazione dei principi e valori fondanti del diritto del lavoro non si sarebbe registrato neppure se fosse stata accolta la proposta, contenuta nell'originario disegno di legge di riforma del mercato del lavoro (DDL 848/2001), volta a incidere – in parallelo con la riforma degli ammortizzatori sociali – sulle conseguenze giuridiche dell'articolo 18 dello Statuto dei lavori. Al fine di sostenere la crescita dimensionale delle imprese minori, era infatti prevista una deroga temporanea alle regole in materia di definizione del campo di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto, che dispone l'applicazione dell'istituto della reintegrazione in caso di licenziamento privo di giustificazione solo per le imprese di dimensioni maggiori.

In base a questa proposta, per un triennio tutti i nuovi assunti (anche se con contratto a tempo indeterminato) non sarebbero rientrati nel computo dei dipendenti (facendo con ciò scattare il vincolo della reintegrazione al superamento della soglia dei 15 dipendenti), incidendo su un quadro che prevede l'esclusione dal computo solo con riferimento agli apprendisti, ai lavoratori assunti con contratto di reinserimento, ai lavoratori interinali, ai lavoratori socialmente utili, ai parenti e ai coniugi.

Eppure era stato da più parti sostenuto – soprattutto in ambito CGIL – che l'articolo il disegno di legge delega 848 si ponesse, in questo modo, in diretto contrasto con i principi costituzionali in materia di lavoro e contro gli stessi diritti fondamentali del lavoratore. Tale affermazione era, a ben vedere, non solo frutto di una mera petizione ideologica e di principio, ma anche in contrasto con quanto affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 36/2000) in merito a talune proposte di liberalizzazione del mercato del lavoro formulate dal partito radicale. Chiamata a decidere circa la ammissibilità del referendum radicale sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, la Corte Costituzionale aveva infatti chiaramente e inequivocabilmente affermato che la «stabilità reale» del posto di lavoro, e cioè la reintegrazione, non è un diritto fondamentale del lavoratore. Diritto fondamentale del lavoratore è, infatti, quello di non essere ingiustamente licenziato. Altra cosa, invece, sono le conseguenze (risarcimento e/o reintegrazione) del licenziamento privo di giustificazione che, secondo la Corte Costituzionale, rientrano nella piena discrezionalità del legislatore ordinario. Secondo la Corte, in particolare, l'articolo 18 non sarebbe da annoverare tra le leggi c.d. «a contenuto costituzionalmente vincolato», e cioè tra quelle leggi che vertono su disposizioni la cui abrogazione si traduce in una lesione di principi costituzionali. Sotto questo profilo, va osservato che la disposizione in oggetto «è indubbiamente manifestazione di quell'indirizzo di progressiva garanzia del diritto al lavoro previsto dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, che ha portato, nel tempo, ad introdurre temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, secondo garanzie affidate alla discrezionalità del legislatore, non solo quanto alla scelta dei tempi, ma anche dei modi d'attuazione (sentenze n. 194 del 1970, n. 129 del 1976 e n. 189 del 1980)».

“In riferimento a tale discrezionalità” – prosegue la Corte Costituzionale – è da escludere “che la disposizione che si intende sottoporre a consultazione, per quanto espressiva di esigenze riconlegabili ai menzionati principi costituzionali, concreti l'unico possibile paradigma attuativo dei principi medesimi. Pertanto, l'eventuale abrogazione della c.d. tutela reale avrebbe il solo effetto di espungere uno dei modi per realizzare la garanzia del diritto al lavoro, che risulta ricondotta, nelle discipline che attualmente vigono sia per la tutela reale che per quella obbligatoria, al criterio di fondo della necessaria giustificazione del licenziamento. Né, una volta rimosso l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, verrebbe meno ogni tutela in materia di licenziamenti illegittimi, in quanto resterebbe, comunque, operante nell'ordinamento, anche alla luce dei principi desumibili dalla Carta

sociale europea, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, la tutela obbligatoria prevista dalla legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificata dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, la cui tendenziale generalità deve essere qui sottolineata”.

Spetta dunque al legislatore ordinario – afferma con nettezza la Corte Costituzionale – valutare tempi e modi di attuazione del diritto costituzionale al lavoro. Nulla vieta, dunque, al legislatore ordinario di perseguire il diritto fondamentale al lavoro di cui all’articolo 4 della Costituzione anche attraverso altre forme eventualmente, come nel caso in esame, più sensibili ai diritti di chi non ha un lavoro o di chi oggi è imbrigliato nelle trappole del lavoro nero e irregolare: forme di non lavoro o di lavoro occulto che, secondo dati accreditati, riguarderebbe oggi circa il 23 per cento della forza lavoro italiana con percentuale decisamente superiori rispetto ad altri ordinamenti dove invece non esistono rigidità e disincentivi alla assunzione regolare pari al nostro articolo 18 (vedi tabella nella pagina seguente). Questa condizione del mercato del lavoro italiano, a cui si aggiungono tassi di occupazione tra i più modesti in Europa, avrebbe dunque giustificato e reso ragionevole la sperimentazione proposta dal disegno di legge 848.

### *L’organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro, il ruolo degli operatori privati e il raccordo con l’attore pubblico*

Un caso di autentica deregolazione si è indubbiamente registrato in materia di organizzazione e disciplina del «mercato del lavoro» (intendendo ora questa espressione in senso stretto, con riferimento cioè non al diritto del lavoro nel suo complesso, ma alla disciplina delle assunzioni e alla regolamentazione dei canali di incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro). Ma ciò è avvenuto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, con misure che preannunciavano il superamento, formalmente avvenuto nella seconda metà degli anni Novanta, del principio del monopolio statale del collocamento. Vero è, peraltro, che il rigoroso sistema pubblicistico di incontro tra domanda e offerta di lavoro non ha mai operato a regime, di modo che l’intervento normativo successivo assume più propriamente, e su impulso delle politiche comunitarie in tema di occupazione e diritto della concorrenza, il significato di una vera e propria riformalizzazione della materia resa necessaria anche dal nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni scaturito con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Sempre nell’ottica del presidio del territorio va inquadrato anche il sostegno legislativo alla bilateralità intesa alla stregua di strumento privilegiato di regolazione e governo condiviso del mercato del lavoro. L’esperienza comparata segnala, in effetti, come le politiche attive del mercato del lavoro e gli strumenti di sostegno al reddito assumano una particolare efficacia ed effettività là dove co-gestiti, in tutto o in parte, dalle stesse parti sociali. Ma non solo. La logica della bilateralità è espressione di un modello di relazioni industriali di tipo collaborativo e cooperativo utile per lo sviluppo dei territori e per la promozione di un’occupazione regolare e di qualità. Dal drastico divieto di ogni forma di utilizzazione mediata della forza-lavoro, anche quando non accompagnata da un intento fraudolento o lesivo degli interessi (anche solo potenziali) del lavoratore, attenuato solo in via di deroga ed eccezione dalla legge n. 196 del 1997, si è infatti passati a un quadro normativo, invero già largamente anticipato da alcune pronunce della giurisprudenza, più coerente con le logiche di organizzazione d’impresa. Resta in ogni caso fermo, a tutela dei lavoratori, il generale divieto di interposizione nei rapporti di lavoro, che viene ora reso maggiormente effettivo grazie all’avvio di un processo di emersione degli appalti di servizi irregolari e fraudolenti.

Nella stessa prospettiva anche la disciplina degli appalti e dei trasferimenti di azienda viene rimodulata, certamente in funzione del miglioramento della *performance* dell’impresa ma anche con maggiori garanzie di stabilità del lavoro. Aumenta così la possibilità per le imprese di ricorrere legittimamente ai mercati esterni e, conseguentemente, di ripensare in profondità i modelli organizzativi del lavoro nella convinzione – propria anche delle istituzioni comunitarie – che solo governando il cambiamento è possibile mantenere e sviluppare il capitale umano di un determinato sistema produttivo.

## Quadro 1

## Le conseguenze del licenziamento illegittimo in Europa

1. ORDINAMENTI CHE CONTEMPLANO L'ISTITUTO DELLA REINTEGRAZIONE NEL POSTO DI LAVORO	
AUSTRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, di essere reintegrato nel posto di lavoro, in aggiunta alle retribuzioni arretrate</li> <li>- è fatta salva la possibilità di optare per una indennità compensativa graduata a seconda della anzianità di servizio del lavoratore</li> </ul>
ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, di essere reintegrato nel posto di lavoro, in aggiunta al risarcimento del danno (indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello della effettiva reintegrazione)</li> <li>- fermo restando il diritto al risarcimento del danno, al prestatore di lavoro è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, una indennità pari a quindici mensilità della retribuzione globale di fatto</li> </ul>
PORTOGALLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, di essere reintegrato nel posto di lavoro, in aggiunta alle retribuzioni arretrate. Un disegno di legge, attualmente in corso di approvazione, prevede tuttavia l'eliminazione dell'istituto della reintegrazione.</li> <li>- è fatta salva la possibilità di optare per una indennità compensativa graduata a seconda della anzianità di servizio del lavoratore</li> </ul>
2. ORDINAMENTI CHE CONTEMPLANO SEMPLICEMENTE IL RISARCIMENTO DEL DANNO	
BELGIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, unicamente un risarcimento del danno</li> </ul>
DANIMARCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, unicamente un risarcimento del danno (che in genere può arrivare fino a un anno di retribuzione)</li> </ul>
FINLANDIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, il risarcimento del danno, nonché interventi di formazione che conservino o migliorino la sua professionalità</li> </ul>
3. ORDINAMENTI CHE CONTEMPLANO UNA INDENNITÀ COMPENSATIVA IN ALTERNATIVA ALLA REINTEGRAZIONE NEL POSTO DI LAVORO	
FRANCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la pronuncia di illegittimità del licenziamento può comportare un ordine di reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro. Tuttavia il datore di lavoro non è tenuto a dar corso all'ordine di reintegrazione del conseil des prud'hommes, potendo liberarsi corrispondendo una indennità sostitutiva fino a un massimo di 39 settimane di retribuzione.</li> </ul>
GERMANIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il datore di lavoro può rifiutare la reintegrazione del prestatore di lavoro nel posto di lavoro se dimostra l'impossibilità di mantenere in organico il lavoratore</li> <li>- recenti orientamenti giurisprudenziali (a seguito di una fondamentale decisione della corte federale del lavoro del 1985) hanno tuttavia rafforzato la prospettiva reintegratoria. Durante lo svolgimento del processo il lavoratore che ha proposto ricorso contro il licenziamento ha diritto a continuare a prestare la propria attività e ciò ha indebolito la posizione del datore che intenda eccepire l'impossibilità di mantenere in organico il lavoratore dopo l'avvenuto riconoscimento dell'illegittimità del licenziamento</li> </ul>
GRECIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il datore di lavoro può rifiutare la reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato versando una indennità risarcitoria</li> </ul>
SPAGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a seguito delle recenti riforme il sistema spagnolo consente la quantificazione anticipata del costo del licenziamento illegittimo come strumento per incentivare i rapporti a tempo indeterminato</li> <li>- il prestatore di lavoro ha diritto di richiedere la reintegrazione nel posto di lavoro, ma il datore di lavoro può opporre un rifiuto motivato corrispondendogli una indennità pari a 45 giornate lavorative per ogni anno di anzianità (fino alla concorrenza di 42 mensilità), più gli arretrati</li> <li>- per quanto riguarda i danni lamentati per mancata (o irregolare) reintegrazione, può essere determinata una ulteriore indennità fino ad un massimo di 15 giorni per anno di lavoro, senza superare le 12 mensilità</li> </ul>
SVEZIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il giudice può ordinare la reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato. Tuttavia non sono mai state elaborate dalla giurisprudenza soluzioni forti comparabili con il nostro art. 18 dello Statuto dei lavoratori</li> <li>- il datore di lavoro che non ottempererà all'ordine di reintegrazione del lavoratore, può dunque liberarsi dal vincolo negoziale mediante la corresponsione di una indennità fra le 16 e le 48 mensilità, a seconda della età e della anzianità di servizio del prestatore. Questo assetto regolatorio, introdotto nel 1974, è rimasto inalterato nella sostanza anche a seguito delle riforme del 1982.</li> </ul>
REGNO UNITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il datore di lavoro può rifiutare la reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato versando una indennità risarcitoria</li> </ul>
4. ORDINAMENTI CHE PREVEDONO L'OBBLIGO DI UNA AUTORIZZAZIONE AMMINISTRATIVA	
OLANDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la risoluzione del contratto deve essere preventivamente autorizzata dalla autorità amministrativa competente</li> <li>- si tratta di una soluzione unica nel panorama comparato, particolarmente apprezzata sia dalle organizzazioni sindacali sia dai piccoli imprenditori. Tuttavia si sta recentemente assistendo a una progressiva erosione di tale procedura. Qualora invochi ragioni particolarmente gravi l'imprenditore può procedere al licenziamento anche senza attendere la prescritta autorizzazione e i più recenti orientamenti giurisprudenziali riconoscono alla parte datoriale la possibilità di liberarsi dal vincolo contrattuale corrispondendo semplicemente una indennità risarcitoria.</li> </ul>

### *Le agenzie di somministrazione*

Vietate sino al 1997, le agenzie del lavoro sono presto diventate il principale canale di strutturazione del mercato del lavoro operando (come visto nel paragrafo che precede) sia sul versante dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro sia su quello della specializzazione produttiva anche in funzione dell'allentamento di talune rigidità nelle fasi di estinzione dei rapporti di lavoro.

In questa prospettiva la regolamentazione degli operatori privati del mercato del lavoro e delle agenzie di somministrazione di lavoro è destinata a incidere – in forme non necessariamente alternative e, anzi, il più delle volte concorrenti – su due distinti profili: la struttura del mercato della fornitura di prestazioni di lavoro e il comportamento dei soggetti che operano all'interno di questo stesso mercato.

Il primo tipo di regolamentazione – che possiamo definire di tipo «strutturale» – interviene sulla organizzazione del mercato del lavoro determinando, in particolare, i margini di operatività della fattispecie e i requisiti di forma e di sostanza per l'abilitazione all'esercizio della attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo. Non sorprende che, da questo punto di vista, la disciplina del lavoro tramite agenzia si traduca in una dettagliata regolamentazione di diritto commerciale più che di diritto del lavoro in senso stretto, anche se, ovviamente, la c.d. componente commerciale si rivela il più delle volte strumentale alla disciplina dei rapporti di lavoro e alla tutela (indiretta) della occupazione stabile e permanente.

Gli esempi più frequenti di regolamentazione strutturale offerti dall'analisi storica e dalla ricerca comparata sono, in estrema sintesi:

- le restrizioni «del mercato», attraverso l'individuazione dei settori merceologici, delle aree geografiche, delle tipologie di prestazioni e/o dei tipi di attività (temporanee o meno) per i quali è ammessa o non ammessa la somministrazione di lavoro;
- le norme dirette a creare barriere o restrizioni alla entrata «nel mercato», attraverso l'introduzione dell'obbligo per l'impresa fornitrice di ottenere una autorizzazione amministrativa o una licenza ovvero attraverso altri meccanismi diretti a selezionare i soggetti abilitati alla attività di fornitura di manodopera (tipo e forma di società, esclusività o meno dell'oggetto sociale, professionalità, capitale sociale minimo, disponibilità di uffici e competenze, condizioni personali di amministratori, direttori, dirigenti dell'agenzia, ecc.). A questo tipo di regolamentazione si accompagnano inevitabilmente norme di dettaglio (in genere di rango secondario o anche di livello sub-nazionale) relative alle condizioni e alle procedure per il rilascio, la sospensione, la revoca e l'estinzione dell'autorizzazione o della licenza;
- le restrizioni alla entrata nel mercato di operatori privati, attraverso l'affidamento della fornitura di lavoro a soggetti pubblici, para-pubblici o senza scopo di lucro in regime di monopolio legale o di fatto;
- le norme che, nel determinare le forme e il tipo di servizio che può essere reso dalla impresa fornitrice ovvero la ripartizione di rischi, obblighi e responsabilità tra le parti, concorrono a precisare il carattere imprenditoriale del soggetto fornitore ovvero a stemperare il carattere speculativo della somministrazione di mere prestazioni di lavoro altrui attraverso la definizione delle forme e del tipo di servizio che può essere reso dall'impresa fornitrice ovvero la ripartizione di rischi, obblighi e responsabilità tra le parti. Particolare rilevanza assumono, in questa prospettiva, il principio della parità di trattamento tra lavoratore somministrato e lavoratore comparabile della impresa utilizzatrice e anche, spesso in forma alternativa al principio della parità di trattamento, l'obbligo da parte della agenzia del lavoro di assumere a tempo indeterminato il prestatore di lavoro slegando così il vincolo contrattuale alla intermittenza o temporaneità delle singole missioni presso le imprese utilizzatrici;
- le norme, anche di tipo penale o amministrativo e non solo civilistico, dirette a sanzionare le persone fisiche o giuridiche che esercitano l'attività di fornitura di manodopera senza essere in possesso dei requisiti fissati dal soggetto regolatore, ecc.

Tipo di legislazione	Paesi	Elementi caratterizzanti
LIBERISTA o tendenzialmente LIBERISTA	Danimarca, Finlandia, Irlanda, Olanda, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Norvegia, Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti, ma anche Bulgaria, Estonia, Lituania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assenza di una regolamentazione specifica</li> <li>- assenza di regime autorizzatorio</li> <li>- assenza di ragioni o casi tipizzati di ricorso</li> <li>- assenza di divieti per settori o tipologie di attività specifiche</li> <li>- assenza di un limite massimo di durata della somministrazione</li> <li>- assenza, spesso, della parità di trattamento</li> </ul>
Tendenzialmente RESTRITTIVA	Austria, Germania, Italia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regime autorizzatorio</li> <li>- divieto di somministrazione in caso di sciopero</li> <li>- assenza di casi tipizzati di ricorso</li> <li>- assenza (o pochi casi) di divieti per settori o tipologie di attività specifiche</li> <li>- per lo più assenza di un limite massimo di durata della somministrazione</li> <li>- parità di trattamento</li> </ul>
RESTRITTIVA	Belgio, Brasile, Cile, Corea del Sud, Francia, Giappone, Lussemburgo, Grecia, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regime autorizzatorio</li> <li>- (spesso) oggetto sociale esclusivo</li> <li>- ragioni o casi tipizzati di ricorso</li> <li>- limitazioni a settori o tipologie di attività specifiche</li> <li>- divieti di ricorso</li> <li>- durata massima della somministrazione</li> <li>- parità di trattamento</li> </ul>
Fortemente RESTRITTIVA	Lituania	Nel silenzio della legge parte della dottrina ritiene che la fattispecie sia vietata anche se di fatto praticata e tollerata almeno in alcune forme e in alcuni settori.
PROIBITIVA	(progressivamente tutti i Paesi hanno finito con il superare il divieto assoluto di fornitura di lavoro tramite agenzia)	Divieto assoluto della fornitura professionale di manodopera.

Tabella 1

L'utilità di quest'attività di catalogazione delle diverse normative nazionali è indubbiamente fuori discussione. Quale che sia il criterio prescelto dall'interprete, la ricerca di modelli ideal-tipici apre infatti la strada alla comparazione giuridica vera e propria: rende possibile la circolazione ed il confronto di ipotesi normative e di schemi di disciplina stranieri, contribuisce in questo modo ad una migliore conoscenza della fattispecie lavoro tramite agenzia, offre infine prezioso materiale di riflessione per una (eventuale) operazione di riforma della legislazione nazionale come è avvenuto in Italia con la Legge Biagi di riforma del mercato del lavoro, fortemente ispirata a un confronto comparato e di *benchmarking*.

Proprio nei Paesi che affidano la disciplina della fattispecie alla autoregolazione, non meno importanti sono infine i controlli giurisdizionali sul mercato. In questi ordinamenti, infatti, seppure al di fuori di un processo di razionalizzazione complessivo del mercato della fornitura di lavoro, la giurisprudenza ha raggiunto risultati davvero sorprendenti che poi, a loro volta, hanno inciso sui meccanismi di autoregolazione della fattispecie. Particolarmente indicativa, a questo proposito, è l'evoluzione della giurisprudenza americana che, mediante la valorizzazione della nozione di *co-employment*, è riuscita a incidere profondamente sulle prassi di ricorso alla somministrazione di lavoro. La co-responsabilizzazione dell'utilizzatore della prestazione lavorativa nei confronti delle garanzie poste a tutela del lavoratore sottesa alla nozione di *co-employment* ha infatti indirizzato le imprese utilizzatrici verso le agenzie più solide e affidabili, in modo da evitare le conseguenze giu-

Le restrizioni del mercato della somministrazione				
Paesi	Settori esclusi	Divieti di ricorso		
		Sciopero	Licenziamenti	Lavori pericolosi
Austria	-	Sì	-	-
Belgio	Sì settore portuale, trasporto	Sì	Sì	Sì
Bulgaria	-	-	-	-
Cipro	-	-	-	-
Danimarca	-	Sì	-	-
Estonia	-	-	-	-
Finlandia	-	-	-	-
Francia	-	Sì	Sì	Sì
Germania	Sì edilizia	Sì	-	-
Grecia	-	Sì	Sì	-
Irlanda	-	Sì	-	-
Italia	Sì	Sì	Sì	-
Lettonia	-	-	-	-
Lituania	-	-	-	-
Lussemburgo	-	Sì	Sì	-
Malta	-	-	-	-
Olanda	Sì settore marittimo	Sì	-	-
Polonia	Sì	Sì	Sì	Sì
Portogallo	Sì edilizia	Sì	Sì	Sì
Regno Unito	-	-	-	-
Repubblica Ceca	-	Sì	-	-
Romania	-	Sì	-	-
Slovacchia	-	Sì	-	-
Slovenia	-	Sì	Sì	Sì
Spagna	Sì	Sì	Sì	Sì
Svezia	-	Sì	Sì	-
Ungheria	-	Sì	-	-
Australia	-	-	-	-
Brasile	Sì	-	-	-
Giappone	Sì edilizia, settore marittimo e portuale, servizi di vigilanza	Sì	-	-
Russia	-	-	-	-
USA	-	-	-	-

Tabella 2

ridiche che derivano dall'inadempimento o fallimento del fornitore: quelle agenzie che, per esempio, aderiscono a fondi comuni di garanzia ovvero tutelano sul piano delle obbligazioni contrattuali l'impresa cliente in caso di infortuni sul lavoro, responsabilità civile per il fatto del lavoratore nei confronti del terzo, ecc.

La temporaneità della somministrazione		
Paesi	Limiti durata somministrazione	Staff leasing
Austria	-	Sì
Belgio	Sì	-
Bulgaria	-	Sì
Cipro	-	Sì
Danimarca	-	Sì
Estonia	-	Sì
Finlandia	-	Sì
Francia	Sì	-
Germania	-	Sì
Grecia	Sì	-
Irlanda	-	Sì
Italia	-	Sì
Lettonia	-	Sì
Lituania	-	Sì
Lussemburgo	Sì	-
Malta	-	Sì
Olanda	-	Sì
Polonia	Sì	-
Portogallo	Sì	-
Regno Unito	-	Sì
Repubblica Ceca	Sì	-
Romania	Sì	-
Slovacchia	-	Sì
Slovenia	Sì	-
Spagna	Sì	-
Svezia	-	Sì
Ungheria	-	Sì
Australia	-	Sì
Brasile	Sì	-
Giappone	Sì	-
Russia	-	Sì
USA	-	Sì

Tabella 3



Le restrizione all'entrata nel mercato della somministrazione		
Paesi	Obbligo di autorizzazione o licenza	Oggetto sociale esclusivo
Austria	Sì	-
Belgio	Sì	Sì
Bulgaria	-	-
Cipro	Sì	-
Danimarca	-	-
Estonia	registrazione	-
Finlandia	-	-
Francia	registrazione	Sì
Germania	Sì	-
Grecia	Sì	Sì
Irlanda	Sì	-
Italia	Sì	-
Lettonia	Sì	-
Lituania	-	-
Lussemburgo	Sì	Sì
Malta	Sì	-
Olanda	-	-
Polonia	Sì	-
Portogallo	Sì	-
Regno Unito	-	-
Repubblica Ceca	Sì	-
Romania	Sì	-
Slovacchia	Sì	-
Slovenia	Sì	-
Spagna	Sì	Sì
Svezia	-	-
Ungheria	Sì	-
Australia	Sì	-
Brasile	Sì	-
Giappone	Sì	-
Russia	-	-
USA	-	-

Tabella 4

L'obbligo di forma scritta dei contratti		
Paesi	Contratto di somministrazione	Contratto di lavoro (disposizioni specifiche per il lavoro tramite agenzia)*
Austria	-	-
Belgio	-	-
Bulgaria	-	-
Cipro	-	-
Danimarca	-	-
Estonia	-	-
Finlandia	-	-
Francia	Sì	-
Germania	Sì	-
Grecia	-	-
Irlanda	-	-
Italia	Sì	-
Lettonia	-	-
Lituania	-	-
Lussemburgo	Sì	Sì
Malta	-	-
Olanda	-	-
Polonia	Sì	-
Portogallo	-	-
Regno Unito	-	-
Repubblica Ceca	Sì	-
Romania	Sì	-
Slovacchia	-	Sì
Slovenia	-	-
Spagna	Sì	Sì
Svezia	-	-
Ungheria	Sì	-
Australia	-	-
Brasile	Sì	-
Giappone	Sì	Sì
Russia	-	-
USA	-	-

Tabella 5

\* In molti ordinamenti, gli obblighi di forma sono legati alla tipologia di contratto concluso tra agenzia e lavoratore, secondo quanto è previsto dalla normativa generale.

## Valutazioni conclusive

### A) Norme di struttura del mercato del lavoro

#### 1) Accesso a operatori privati

Italia: sì

Media altri Paesi: sì

Regno Unito: sì

#### 2) Vincoli all'accesso di operatori privati: regimi pubblicistici di autorizzazione e/o accreditamento (previa verifica aspetti formali e sostanziali)

Italia: sì

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### 3) Vincoli all'accesso di operatori privati: obbligo dell'oggetto sociale esclusivo

Italia: no

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

### B) Norme direzionali

#### 1) Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee

Italia: no

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### 2) Vincolo della parità di trattamento retributivo del lavoratore somministrato con il lavoratore stabile e di pari livello della impresa utilizzatrice

Italia: sì

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### 3) Causali tassative per la somministrazione di lavoro

Italia: no

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### 3) Possibilità di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. staff leasing)

Italia: sì

Media altri Paesi: no

Regno Unito: sì

Grado di liberalizzazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro rispetto alla media degli altri Paesi europei (accesso al mercato): 70 per cento. Dato positivo rispetto al 1997 ove l'Italia, unico Paese in Europa, prevedeva ancora il regime del monopolio pubblico del collocamento. Regime superato nel 1997 con il pacchetto Treu e poi attenuato nel 2003, con la legge Biagi, che elimina il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo degli operatori privati ed elimina il requisito della temporaneità della somministrazione. Resta tuttavia da valutare il fatto che, nonostante il quadro formale sia profondamente mutato, il sistema reale di ingresso nel mercato del lavoro e di governo dei flussi tra domanda e offerta di lavoro è largamente deregolamentato e destrutturato visto che

solo il 4 per cento della forza lavoro trova occupazione tramite un centro pubblico per l'impiego e un operatore privato autorizzato o accreditato. Il 96 per cento trova invece lavoro tramite canali informali (passaparola, reti internet, conoscenze, segnalazioni, giornali, ecc.). A dimostrazione della larga ineffettività del sistema legale.

Suggerimento per l'Italia: eliminare i regimi di autorizzazione e potenziare i regimi di accreditamento. Rendere cioè l'attività pienamente libera ma incentivare le logiche di sistema mediante norme premiali.

### *C) Vincoli alla estinzione dei rapporti di lavoro (licenziamenti e flessibilità in uscita)*

#### *1) Obbligo di giustificare il licenziamento*

Italia: sì

Media altri Paesi: sì

Regno Unito: sì

#### *2) Conseguenze del licenziamento ingiustificato: reintegrazione nel posto di lavoro (art. 18 Statuto dei lavoratori)*

Italia: sì

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### *3) Oneri e procedure sindacali in caso di licenziamento collettivo*

Italia: sì

Media altri Paesi: sì

Regno Unito: sì

Grado di liberalizzazione delle regole, formali e sostanziali, di estinzione del rapporto di lavoro rispetto alla media degli altri Paesi europei (uscita dal mercato): 30 per cento. L'Italia è l'unico Paese europeo con una regola drastica di reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato (ma solo nelle imprese di dimensioni maggiori).

In definitiva, mettendo a media i due valori così ottenuti il mercato del lavoro in Italia è da considerarsi liberalizzato al 50 per cento.

### *Gli Autori*

Ugo **Arrigo** è Professore associato di Politica economica presso l'Università di Milano – Bicocca.

Massimo **Beccarello** è Professore associato di Economia industriale presso l'Università di Milano – Bicocca.

Rosamaria **Bitetti** è *fellow* dell'Istituto Bruno Leoni.

Silvio **Boccalatte** è *fellow* dell'Istituto Bruno Leoni.

Giuliano **Cazzola** è *senior advisor* del Centro Studi Marco Biagi.

Luigi **Ceffalo** è *fellow* dell'Istituto Bruno Leoni.

Andrea **Giuricin** è assistente per i corsi di Politica economica pubblica e Finanza pubblica presso l'Università di Milano – Bicocca.

Alessandro **Iaria** è studente MSc in Economics presso l'Università di Warwick.

Sara **Sileoni** è avvocato e consulente per le liberalizzazioni dei servizi pubblici.

Serena **Sileoni** sta conducendo un dottorato in Law and Economics presso l'Università di Siena.

Carlo **Stagnaro** è direttore Energia e ambiente dell'Istituto Bruno Leoni.

Michele **Tiraboschi** è Professore straordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia.

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

