

Indice delle liberalizzazioni 2011



Report

Istituto Bruno Leoni

INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI 2011

a cura di Carlo Stagnaro

con un saggio di George Yarrow



AD

Uliva Foà

Copertina

Timothy Wilkinson

© 2011 IBL Libri

IBL Libri

Via Bossi, 1
10144 Torino
info@ibl-libri.it
www.ibl-libri.it

Prima edizione: settembre 2011

ISBN 978-88-6440-062-4

Indice

Gli intellettuali e la regolamentazione <i>di George Yarrow</i>	7
Introduzione <i>di Carlo Stagnaro</i>	35
Tabelle riassuntive	59
Capitolo 1 Mercato elettrico <i>di Massimo Beccarello e Daniela Floro</i>	69
Capitolo 2 Mercato del gas naturale <i>di Massimo Beccarello e Daniela Floro</i>	93
Capitolo 3 Servizi idrici <i>di Rosamaria Bitetti</i>	115
Capitolo 4 Telecomunicazioni <i>di Massimiliano Trovato</i>	127
Capitolo 5 Trasporto ferroviario <i>di Ugo Arrigo</i>	143
Capitolo 6 Trasporto aereo <i>di Andrea Giuricin</i>	159
Capitolo 7 Trasporto pubblico locale <i>di Andrea Giuricin</i>	173

Capitolo 8 Infrastrutture autostradali <i>di Luigi Ceffalo</i>	185
Capitolo 9 Servizi postali <i>di Ugo Arrigo e Andrea Giuricin</i>	197
Capitolo 10 Televisione <i>di Massimiliano Trovato</i>	221
Capitolo 11 Servizi finanziari <i>di Christian Pala e Paolo Pamini</i>	233
Capitolo 12 Ordini professionali <i>di Silvio Boccalatte</i>	267
Capitolo 13 Mercato del lavoro <i>di Fabiana Aliàs</i>	293
Capitolo 14 Fisco <i>di Piercamillo Falasca</i>	307
Capitolo 15 Pubblica Amministrazione <i>di Ugo Arrigo</i>	329
Capitolo 16 Mercato dell'arte <i>di Filippo Cavazzoni e Martha Mary Friel</i>	339
Note biografiche	375

Gli intellettuali e la regolamentazione¹

di George Yarrow

*“Ho curato attentamente di non deridere,
né compiangere, né tanto meno detestare
le azioni umane, ma di comprenderle”*

Baruch Spinoza²

Il ruolo dell'accademico o dell'intellettuale nella valutazione, nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche pubbliche può essere fonte di grande frustrazione. Ancor più di quanto non sia il caso di altre forme di azione umana, le politiche pubbliche possono sembrare il trionfo dell'irragionevolezza. La tentazione di *deridere*, *compiangere* o *detestare* può davvero essere grande. Fortunatamente, secoli or sono, Spinoza ci ha indicato una via più produttiva, quella di *comprendere*.

1. Una prima domanda

Cerchiamo di evidenziare le questioni in gioco attraverso una domanda iniziale sullo sviluppo dell'infrastruttura economica in settori quali l'energia, i trasporti e le comunicazioni. La domanda è, molto semplicemente, *chi decide* in che modo debba svilupparsi tale infrastruttura? A questa domanda potrebbero seguirne molte altre, ma essa ci offre un buon punto di partenza e, come dice un vecchio proverbio irlandese, *tús maith, leath na hoibre* (chi ben comincia è a metà dell'opera).

1. Una precedente versione di questo *paper* è stata presentata alla conferenza “Network Industries: Who Decides?”, organizzata dall'Aston Centre for Critical Infrastructure and Services (ACCIS), Aston University, Birmingham, 12 marzo 2009.

2. Baruch Spinoza, *Tractatus politicus* (1675-76), capitolo primo (Introduzione). [NdT]

L'ABC dell'economia ci permetterebbe di rispondere che, nei mercati concorrenziali, è un gran numero di individui a "decidere", nel senso che ciascuno di essi influenza l'esito, ma nessuno di essi, né un particolare interesse, domina sugli altri. Gli esiti derivano dall'interazione di un gran numero di singole influenze. Le cose sono decise dai molti, non dai pochi.

Nel caso dei monopoli, tuttavia, tipicamente un numero ridotto di persone ha un'influenza determinante. Questa considerazione vale per monopoli di ogni tipo, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato e comprende i poteri pubblici (il monopolio assoluto, per così dire) e i loro agenti (ossia i regolatori). Di conseguenza, considerati sotto il loro aspetto di sistemi decisionali, i monopoli sono di gran lunga meno intelligenti dei mercati competitivi.

Il motivo non è che gli individui interessati siano meno intelligenti. Si tratta invece di una conseguenza dell'economia dell'informazione (il set di informazioni che influenza le decisioni in condizioni di monopolio tende a essere molto più esiguo di quello che influenza le decisioni prese in condizioni maggiormente concorrenziali), nonché degli incentivi meno efficaci che tendono a presentarsi col monopolio.

Affinché nessuno possa pensare che l'accento su "informazione e incentivi" rappresenti un contributo originale del moderno pensiero economico, vediamo cosa aveva da dire in proposito John Stuart Mill nel suo classico *Principi di economia politica*, pubblicato nel 1848, lo stesso anno del manifesto del Partito Comunista:

La gente cura i propri affari e i propri interessi meglio di quanto il governo faccia o ci si possa aspettare che faccia.

Tutte le possibilità delle quali il governo gode nell'accesso alle informazioni, tutti i mezzi che esso possiede di remunerare e quindi di assicurarsi le menti migliori che siano disponibili sul mercato, non sono un equivalente di quell'unico grande svantaggio rappresentato da un minore interesse nel risultato.

Si deve inoltre ricordare che anche se un governo fosse superiore come intelligenza e cultura a ciascun singolo individuo della nazione, deve essere inferiore a tutti gli individui che compongono la nazione nel loro insieme.³

È bene ripetere, al fine di evitare eventuali equivoci, che il problema di fondo è rappresentato dal monopolio. Tuttavia, come già all'epoca di Adam Smith, i principali monopoli privati aventi rilevanza per la questione che stiamo trattando dovevano la propria esistenza alla concessione di diritti di monopolio proprio da parte dello Stato (la Compagnia delle Indie Orientali, alle dipendenze della quale Mill lavorò per un certo periodo, ne rappresenta un ottimo esempio) e quindi l'attenzione degli economisti classici si è appuntata sui poteri pubblici, considerati la principale causa di potere di monopolio.

2. L'attinenza con le infrastrutture

Nel corso del ventesimo secolo si è imposta l'idea che la realizzazione delle infrastrutture dovesse avvenire in condizioni di monopolio (la teoria del monopolio naturale non è che uno degli aspetti di questa tendenza), sebbene i costruttori britannici di ferrovie di epoca Vittoriana avrebbero potuto sollevare qualche obiezione.

I problemi e le tecnologie di epoca moderna, tuttavia, stanno riavvicinando la situazione a una condizione più prossima a quella del diciannovesimo secolo, almeno sotto l'aspetto delle incertezze da affrontare. Per esempio, mentre un tempo il collegamento delle nostre case alla rete di telecomunicazioni era riserva esclusiva della telefonia fissa, oggi abbiamo la possibilità di collegarci via cavo (coassiale o a fibra ottica) e tramite servizi di telefonia mobile, oltre a disporre della capacità tecnica di avvalerci dei cavi della rete elettrica. Si tratta, in ogni caso, di infrastrutture in *concorrenza* tra

3. John Stuart Mill, *Principi di economia politica*, volume secondo, libro V, capitolo XI, Torino, Utet, 1983, p. 1232. [NdT]

loro. È possibile investire capitale in ciascuna di esse, ma senza alcuna garanzia che l'investimento frutti un reddito.

Una rapida disamina degli esempi pertinenti nella storia economica mette immediatamente in evidenza la seguente lezione, che in genere viene dimenticata: i più grandi progetti infrastrutturali sono spesso contraddistinti da pesanti perdite finanziarie. Per fare un esempio, nel diciannovesimo secolo e nella prima metà del ventesimo il fallimento delle società ferroviarie era abbastanza comune.⁴ La trattazione alquanto semplicistica del monopolio naturale che compare nei moderni manuali di scienza economica tende a non afferrare questo stato di cose.

Come indica la storia economica, pertanto, la concorrenza in campo infrastrutturale comporta una serie di problemi e non è il caso di attendersi che le forme di concorrenza che possono affermarsi in questo settore ricalchino necessariamente quelle solitamente descritte nei manuali di economia, per non parlare di quel peculiare insieme di circostanze che viene indicato, in modo abbastanza fuorviante, con l'espressione "concorrenza perfetta" e che solitamente viene ancora insegnato nei corsi di economia. Ciò nonostante, possiamo ritenere che – per i due motivi precedentemente esposti – la concorrenza nell'offerta di infrastrutture possa contribuire, potenzialmente in misura assai rilevante, al progresso economico. La concorrenza, infatti, amplia l'insieme di informazioni aventi effetto sulle decisioni e tende a creare incentivi più solidi per la scoperta, l'interpretazione, la trasmissione e l'uso dell'informazione economicamente pertinente.

3. Che c'entrano gli intellettuali?

Nel considerare il ruolo del mondo accademico, mi servirò di un concetto abbastanza antiquato che non li-

4. Si veda, ad esempio, Daniel Schiffman, "Shattered Rails, Ruined Credit: Financial Fragility and Railroad Operations in the Great Depression", *Journal of Economic History*, 2003, vol. 63, n. 3, pp. 802-825.

mita l'applicazione di tale termine alle università, agli istituti di ricerca e ad altre istituzioni formali di istruzione superiore. Indicherò con l'espressione "accademico" chiunque abbia come *interesse primario* lo sviluppo e la trasmissione di quel genere di conoscenza che può essere ritenuto grosso modo "universale" o "pubblico" (vale a dire, accessibile a tutti, almeno in via di principio). Per evitare di addentrarsi in un terreno poco solido, mi affretto ad aggiungere che per "conoscenza" intendo un tipo di informazione strutturata o interpretata. Più che di *accademici*, sarebbe forse meglio parlare di *intellettuali*, anche se, in un'epoca in cui gli intellettuali sono sempre più presenti in certe parti del mondo dei media, vi è spesso ragione di dubitare che l'interesse *primario* di tutti i membri dell'intelligenza sia la scoperta e la comunicazione della verità.

Gli accademici/intellettuali si occupano di un sottinsieme di conoscenza che ha una potenziale rilevanza (e quindi ha un possibile "valore") per una vasta gamma di contesti, mentre la gran parte della conoscenza/informazione umana è "privata" o "peculiare" (è evidente che questa tipologia rappresenta una grossolana semplificazione, ma può bastare per i fini di questo saggio). L'espressione $E=mc^2$ è conoscenza universale e pubblica. Sapere se il cane che abbaia nel cortile del vicino ha l'abitudine di mordere è conoscenza privata e peculiare.⁵ Entrambi i tipi di conoscenza, tuttavia, possono avere un valore economico (essere morsi da un cane comporta dei costi).

Per quanto riguarda il processo di determinazione delle politiche pubbliche, pertanto, possiamo affermare che i ruoli fondamentali dell'accademico consistono nell'applicare la conoscenza "universale" alle decisioni pertinenti alla questione in gioco e nella ricerca di informazioni nuove che potrebbero avere rilevanza per

5. Da questo esempio dovrebbe risultare ovvio che l'espressione "privata" viene utilizzata con un'accezione diversa da "individuale". Il carattere del cane del nostro esempio può essere noto a più persone: il punto è semplicemente che l'entità del gruppo accomunato da tale conoscenza è ristretta, si tratta cioè di uno dei "piccoli plotoni" che compongono la società.

la medesima questione in futuro. Tali attività esigono pressoché immancabilmente di tenere in considerazione anche l'insieme (potenzialmente molto più vasto) di conoscenze peculiari che possono risultare parimenti utili. Le decisioni vengono prese tenendo conto del contesto e ciascun contesto è contraddistinto da tratti peculiari. *Sotto l'aspetto economico, l'informazione/conoscenza universale e quella peculiare sono di norma complementari: la disponibilità dell'una accresce il valore d'uso dell'altra.*

4. Due stili di accademico/intellettuale

Gli aspetti del processo decisionale specificamente legati al contesto possono causare perplessità in alcuni economisti. La struttura degli incentivi esistente nelle università indirizza verso una carriera scandita dalla pubblicazione di articoli soggetti a *peer review* e pubblicati in riviste lette da altri docenti e professori universitari. I membri del mondo accademico tendono a scrivere per se stessi, e talvolta accade che il numero dei potenziali lettori sia esiguo e che il linguaggio tecnico sia oscuro.

La redazione di articoli per riviste e di *paper* per conferenze diventa più agevole (in termini di tempo e sforzo) se le informazioni specificamente connesse al contesto vengono ridotte al minimo, spostando così il baricentro della ricerca su "astrazioni" (dal contesto). In campo economico, Joseph Schumpeter indicava questa tendenza come "il vizio ricardiano",⁶ in riferimento all'economista politico David Ricardo, che utilizzò tra i primi un ristretto metodo di studio delle questioni di politica economica. Il sistema di Ricardo si incentrava sull'analisi di piccoli "sistemi economici" formali, che facevano astrazione dal contesto in misura enormemente maggiore di quanto avevano fatto i grandi studiosi del passato, come Adam Smith e David Hume (Hume, in particolare, raccomandava lo studio della storia come mezzo per indagare e comprendere le azioni e gli effet-

6. Si veda Joseph Schumpeter, *Storia dell'analisi economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1990. [NdT]

ti di una natura umana relativamente costante in una vasta gamma di contesti diversi). È questo genere di approccio astratto alla conoscenza che predomina nella maggior parte dell'insegnamento economico contemporaneo e che tende a convalidare l'immagine dell'accademico rinchiuso nella sua torre d'avorio, avulso dalla realtà. Bisogna dire che lo stereotipo non è sempre inesatto.

Una delle lezioni più importanti che ho appreso dall'esperienza è che di norma uno stile di ragionamento eccessivamente astratto può contribuire poco o nulla alla determinazione delle politiche da perseguire, anche se – nelle mani di un grande studioso – può influenzare la temperie intellettuale (si veda Ricardo sul libero scambio, dove la sua analisi semplificata era genericamente corretta, o sulla crescita economica, quando era terribilmente fuori strada).

Le cose stanno in modo assai diverso nel caso del secondo possibile stile accademico, basato sull'applicazione e sullo sviluppo di una conoscenza universale in contesti specifici, in cui si combinano conoscenza universale e peculiare. Potremmo definire questo metodo con l'espressione "realismo contestuale", giacché il ragionamento non astra dai dati di fatto concreti (né è indipendente da essi) relativi al particolare contesto studiato. Giacché, come abbiamo accennato poc'anzi, i due tipi di conoscenza sono, dal punto di vista economico, complementari (nel senso che il valore economico dell'uno viene accresciuto dalla disponibilità e dall'uso dell'altro), è in questa interfaccia che viene probabilmente massimizzato il valore del contributo accademico ai fini della determinazione delle politiche pubbliche.

Specificamente in rapporto all'economia, una considerazione analoga sottende l'affermazione di Alfred Marshall, secondo il quale «l'economia è uno strumento per la scoperta di verità concrete»,⁷ in cui l'accento va posto sull'aggettivo "concrete" (in opposizione ad

7. Arthur Pigou (a cura di), *Memorials of Alfred Marshall*, New York, Kelly and Millmann, 1956, p. 159. [Ndt]

“astratte”). Sulla base della mia esperienza, posso dire che si tratta di un metodo estremamente proficuo, se applicato a un insieme di fatti sufficientemente partecolareggiato. Quando diviene eccessivamente astratto, tuttavia, risulta debole e inane.

Quando si cerca di sviluppare un metodo fattuale per l'analisi delle politiche pubbliche, ritengo che gli economisti abbiano molto da imparare non solo dai passati maestri della loro stessa disciplina, ma anche da un altro gruppo, ossia i giudici. Questi ultimi devono continuamente affrontare il compito di padroneggiare in (relativamente) poco tempo i peculiari dati di fatto di ciascun nuovo processo, dati di fatto che non di rado risultano alquanto voluminosi. Essi non pretendono di essere esperti delle questioni relative ai fatti e sono più che disposti ad ammettere la propria ignoranza. Da questo punto di vista, i giudici sono assai diversi dalla figura dell'“esperto”. Per quest'ultimo, infatti, l'ammissione di ignoranza nel proprio campo è spesso un'esperienza lacerante, in quanto si ritiene che la statura sociale e professionale dell'“esperto” sia legata alla sua “competenza” e l'aperta ammissione di non avere conoscenza dei fatti può facilmente (per quanto erroneamente⁸) portare a desumerne l'incompetenza. Questa barriera psicologica può diventare un autentico ostacolo all'apprendimento, come può ravvisarsi nella tendenza (strettamente imparentata a quanto abbiamo appena esposto) degli esperti alla *chiusura prematura* (ossia la presunzione che un determinato problema sia stato risolto quando in realtà ciò non è vero) e a nutrire un'ingiustificata fiducia nel proprio giudizio.

La disponibilità dei giudici ad ammettere la propria ignoranza dei fatti all'inizio di un procedimento è grandemente encomiabile, giacché offre una solida base per acquisire maggiori informazioni sui dettagli pertinenti. In seguito, ovviamente, il giudice applicherà i principi

8. Comprendere i limiti della conoscenza, non esclusi i limiti della conoscenza delle conseguenze delle azioni dei poteri pubblici, rappresenta spesso un buon viatico per la saggezza.

giuridici “universalisti” agli specifici dati rilevanti. I giovani economisti non farebbero male a seguirne le orme.

5. Uscire dalla torre d’avorio

Il metodo che, secondo la mia ipotesi, risulta particolarmente efficace per la riflessione accademica in materia di politiche pubbliche comporta la condizione che l’accademico/intellettuale possa risiedere pressoché ovunque, tranne che nella sua torre d’avorio. In effetti, nella misura in cui l’accademico abbia solide radici nell’indagine di realtà fattuali (spesso peculiari), è probabile che egli debba venire alle prese con questioni decisamente pratiche. Lo studioso di scienze sociali si pone domande quali: cosa sta accadendo in questo caso? Come possiamo capire cosa sta accadendo? Come possiamo spiegarlo? Ciascuna di queste domande è, in effetti, rivolta a un particolare contesto (denotato dall’espressione “in questo caso”). Solo dopo che tali domande saranno state esaminate sarà possibile rivolgere la nostra attenzione a questioni ancora più ardue e lungimiranti: Quali verosimili conseguenze C possiamo attenderci dalla decisione di intraprendere l’azione A?

Affrontando tali questioni, l’economista fedele al “realismo contestuale” si troverà sovente più strettamente a contatto con le realtà del mercato di quanto non lo siano gli individui “pratici” che lavorano sul medesimo problema di *policy*. Com’è noto, agli economisti è sempre piaciuto credere che tale condizione sia sempre stata vera (anche quando si servivano di metodi astratti di indagine che garantivano la condizione opposta) e, fin dal momento in cui è stata scritta, hanno immancabilmente citato il paragrafo conclusivo della *Teoria generale* di Keynes:

Gli uomini della pratica, i quali si credono affatto liberi da ogni influenza intellettuale, sono spesso schiavi di qualche economista morto. Pazzi al potere, i quali odono voci nell’aria, distillano le loro frenesie da qualche

scribacchino accademico di pochi anni addietro.⁹

A parer mio, ciò è vero solo fino a un certo punto (gli uomini della pratica si affidano spesso a schemi di pensiero – o ideologie – semplificati e astratti), ma la questione è in ogni caso un po' più complessa.

6. Un “viaggio del pellegrino”¹⁰ per aspiranti “intellettuali pubblici”

Quando l'accademico che aspira a trattare questioni di politica pubblica rende pubblica la propria valutazione (impegnandosi nel dibattito, battagliero ma cordiale,¹¹ della repubblica degli studiosi nel corso dei propri studi) e conclude, con un grado di certezza ragionevole, ma non eccessivo, che le conseguenze della decisione pubblica di intraprendere una determinata azione A saranno C (considerando C come l'insieme delle possibili conseguenze, ciascuna con un proprio grado di probabilità), potrebbe trovarsi dinanzi a una sorpresa. Molto spesso costui verrà contraddetto da altri individui, non di rado “uomini della pratica”, i quali affermeranno che le cose stanno diversamente e che le conseguenze dell'azione A saranno B (a tale proposito posso aggiungere un elemento autobiografico: sono state proprio circostanze del genere che hanno condotto alla fondazione, una ventina di anni fa, del Regulatory Policy Institute a Oxford, dedicato a studiare il motivo che induce sovente i regolatori a preferire narrazioni economiche carenti ad alternative di qualità superiore).

Seguendo Spinoza, allo scopo di superare Keynes,

9. John M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, Utet, 1971, p. 521.

10. Il *Pilgrim's Progress* di John Bunyan (1678) è un'allegoria in cui Christian, il protagonista, deve superare una serie di ostacoli nel corso del proprio percorso spirituale. Si veda John Bunyan, *Il viaggio del pellegrino. Da questo mondo a quello venturo*, Milano, Gribaudi, 1985.

11. Questa definizione potrebbe apparire utopistica, in considerazione del fatto che il dibattito accademico può risultare spesso meschino e astioso. Ai fini del presente saggio, tuttavia, tralascierò questo aspetto e mi servirò della mia definizione di mondo accademico che, indubbiamente, non tiene conto di molti aspetti che si presentano nella realtà concreta della vita universitaria.

poniamoci una domanda accademica: cosa sta accadendo in questo caso? Come possiamo capire cosa sta accadendo? Come possiamo spiegarlo? Si tratta di domande interessanti, dal punto di vista accademico, nel quale ambito, come abbiamo osservato, l'interesse primario risiede (o dovrebbe risiedere) nell'aumento della conoscenza. Queste domande, tuttavia, rivestono un considerevole interesse anche per la condotta delle politiche pubbliche. Trovare le domande e le risposte giuste può migliorare in misura significativa il processo di determinazione di tali politiche.

Esaminiamo adesso alcune delle possibili spiegazioni della prevalenza delle false posizioni "A comporta B, non C", iniziando con la meno interessante.

Complessità e ragionevole divergenza di opinione. Le questioni politiche possono risultare complesse e ardue e, anche se possono darsi casi in cui il ragionamento e le evidenze a sostegno della proposizione che l'azione A condurrà alle conseguenze C siano assai solide, le incertezze possono essere tali da non poter ritenere che la tesi "A condurrà a B" sia del tutto irragionevole.

Vi sono svariati metodi di buon senso che possono essere applicati al fine di determinare se, in una determinata situazione, ciò sia vero o meno (prima di portare il tutto dinanzi a un giudice per una revisione giuridica della politica pubblica che è stata decisa). Se la tesi "A conduce a B" può essere credibilmente ritenuta vera, i suoi sostenitori devono essere disposti a difenderla nell'agone intellettuale. La concorrenza non è utile solo ai mercati, ma serve anche ai decisori politici e agli accademici/intellettuali. Ottenere riconoscimenti e venire pubblicati in riviste di alto livello sono attività estremamente competitive e stanno alla base del processo di scoperta della conoscenza.

La riluttanza ad avviare un dibattito e a cercare punti di vista alternativi e altre opinioni, così come il tentativo di evitare di mettere alla prova le nostre posizioni, sono potenziali indicatori del fatto che la negazione della tesi "È lecito attendersi che A conduca a C" (di qui innanzi

abbreviato con l'espressione A->C) si trovi al di fuori dello spettro di ragionevole dissenso.

Analogamente, quando la negazione della tesi A->C è irragionevole, spesso si risconterà la presenza di *procedimenti inadeguati* negli avvenimenti che hanno portato a raggiungere le conclusioni in oggetto. Ad esempio, la documentazione utilizzata nell'analisi della politica potrebbe essere stata inadeguata o incompleta, oppure alcune riunioni potrebbero essere state cancellate, oppure ancora potrebbe essere stato fatto ricorso a scambi privati anziché a discussioni collettive e via dicendo.

La superstizione. La modalità "istintiva" (talvolta detta "di primo livello") del pensiero umano si fonda a quanto pare su alcuni schemi euristici di pensiero abbastanza basilari e semplici. Da tempo essi sono stati studiati e categorizzati dagli psicologi e le conclusioni e i risultati di questi ultimi hanno stabilito i temi che contraddistinguono l'economia comportamentale. Nella modalità di pensiero "istintiva", quando ci troviamo dinanzi a situazioni complesse o in cui i fatti sono incerti, tendiamo a cercare nessi *semplici e diretti* tra i diversi eventi, nonché legami *semplici e diretti* tra azioni e decisioni da una parte e avvenimenti e conseguenze dall'altra. Eventuali connessioni sottili e sparse – come per esempio quelle indicate dalla metafora della "mano invisibile" di Adam Smith o da "quel che non si vede"¹² di Frédéric Bastiat – vengono ignorate, mentre si tende a ravvisare rapporti causali semplici e diretti anche quando essi non sussistono e tali nessi sono immaginari. Possiamo così parlare di *Superstizione*, ossia del principale nemico dell'intellettuale.

12. Bastiat definiva "quel che si vede" gli effetti che risultano visibili essendo in stretta prossimità temporale con la causa (vale a dire, si palesano simultaneamente alla causa o conseguono dopo breve tempo) e "quel che non si vede" gli effetti successivi, che possono verificarsi dopo consistenti periodi di tempo. Questo punto di vista può essere ampliato fino a includere la prossimità spaziale, oltre che temporale. Come Bastiat scriveva nel suo ultimo testo ("Quel che si vede e quel che non si vede"): «Qui sta tutta la differenza tra un cattivo ed un buon economista: uno si limita all'effetto visibile, mentre l'altro tiene conto e dell'effetto che si vede e di quelli che occorre prevedere». In italiano, Frédéric Bastiat, *Ciò che si vede e ciò che non si vede, e altri saggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 3.

La scienza economica è particolarmente suscettibile alla Superstizione, verosimilmente perché essa si rapporta a quel genere di cose ed eventi quotidiani che rappresentano proprio l'oggetto privilegiato del modo di pensare "istintivo". Vi sono ampie zone comuni nell'oggetto dei due modi di pensare (quello "istintivo" e quello della scienza economica) e in ogni bar (a dire il vero, anche in molti altre situazioni) si possono trovare esempi di quella che David Henderson chiama "economia fai da te"¹³ e che potremmo definire "economia del buon senso". Gli economisti hanno molti buoni motivi (e altrettanti cattivi) per nutrire una certa invidia nei confronti dei fisici: questi ultimi non devono mai venire alle prese con casi di "fisica quantistica del buon senso comune". Il peggio che può capitare è qualche stupido libro o un programma TV idiota sul gatto di Schrödinger, disgrazie peraltro compensate da eccellenti *pièce* di teatro contemporaneo, come *Copenhagen* di Michael Frayn o *Arcadia* di Tom Stoppard.

Quando ero più giovane, ai tempi in cui insegnavo, capitava spesso che qualche studente si lamentasse del fatto che non gli sembrava di avere imparato un gran che a Oxford. Questo solitamente avveniva a metà del corso di microeconomia del secondo anno, che, nella maggior parte delle università, è uno dei periodi più bui del corso di studi. Il mio consiglio era sempre lo stesso: andate al pub più vicino, il King's Arms, ordinate una birra e iniziate a parlare di questioni economiche con la gente seduta al tavolo accanto (o appoggiata al muro accanto a voi: il King's Arms era sempre piuttosto affollato): provate a contare gli strafalcioni che sentirete.

I sistemi economici e sociali, come tutte le reti fortemente articolate, tendono a esibire interconnessioni profonde e complesse, che vanno ben oltre la capacità di comprensione di un singolo intelletto. I Padri Fondatori dell'economia politica ne erano consapevoli, così come lo è, implicitamente, John Kay quando scrive che:

13. Si veda David Henderson, *Innocence and Design: The Influence of Economic Ideas on Policy*, Oxford, Blackwell, 1986. [NdT]

È rimarchevole (ed estremamente contro-intuitivo) non solo che la domanda “Chi dirige il rifornimento di pane della città di New York?” non abbia risposta, ma anche che la fornitura di pane della città di New York sia meglio gestita in un sistema in cui questa domanda non ha risposta rispetto a un sistema in cui la risposta esiste.¹⁴

La superstizione non può tollerare le incertezze, le ambiguità e le contro-intuizioni che derivano da questa constatazione. Questa mentalità preferisce i rapporti causali, le spiegazioni e i nessi più semplici. La mano invisibile dev'essere resa visibile. Se ci preoccupiamo della fornitura di pane della città di New York, la Superstizione ci dice che dobbiamo nominare un “responsabile del vettovagliamento”. Se ci preoccupiamo delle forniture energetiche, la Superstizione ci dice che dobbiamo assegnare a qualcuno la responsabilità di garantirne la sicurezza. Tanto basta, e il problema sarà risolto. La pianificazione centralizzata è stata la Grande Superstizione del ventesimo secolo e, come altre superstizioni, sta facendo di nuovo capolino in questi tempi d'incertezza, in cui il canto delle sirene e la promessa di una semplicità fittizia solletica ancora le sensibilissime orecchie dei politici.

La persistenza della Superstizione nella determinazione delle politiche pubbliche è enormemente assistita dalla attenzione sproporzionata che i moderni metodi di governo pongono sulla “comunicazione”. I decisori politici sono continuamente soggetti a pressioni affinché offrano una narrazione semplice, una “linea” da seguire, al punto che la “linea” è diventata quasi un'ossessione negli ambienti parlamentari e di governo. I risultati di questo processo sono destinati ai media, che a loro volta rispondono all’“uomo della strada”. E quando questo personaggio leggendario accende il televisore o apre il giornale, il suo intelletto sarà solitamente sintonizzato sul modo di pensare “istintivo”. Quello che

14. John Kay, “The Failure of Market Failure”, *Prospect*, agosto 2007.

vuole non sono complicate analisi delle caratteristiche fisiche ed economiche di reti altamente interconnesse e, di conseguenza, la cornice espositiva delle questioni in gioco dovrà tenerne conto.

Sono convinto che non siamo riusciti a conciliare i requisiti necessari per fornire alle persone interessate le informazioni in materia di politiche pubbliche che più si attagliano a una democrazia con l'esigenza che i decisori politici siano liberi di lavorare, senza false pretese, sulle questioni relative a quel "progetto non progettato" che Adam Smith chiamava "la mano invisibile". Gli esempi migliori di giornalismo "di qualità" rappresentano a tutt'oggi la migliore approssimazione della situazione ideale.

Purtroppo il modo di pensare "istintivo" non predomina solo nel dibattito pubblico per il tramite dei media. Anche il dibattito economico più specializzato può esserne succube. Gli economisti, non diversamente dai loro simili, possono preferire le certezze all'incertezza e, quando si vedono come "esperti", anziché come studiosi, possono collegare la propria statura professionale al valore dei modelli di cui si servono (incidentalmente, questo è uno dei motivi che dovrebbero indurci a non classificare necessariamente tra gli accademici ogni docente e ricercatore universitario).

Nei seminari che ho tenuto raramente ho mancato di evidenziare un concetto classico (e che, ai tempi nostri, è stato particolarmente sottolineato dalla scuola Austriaca), vale a dire che il principale beneficio della concorrenza sta nella *Scoperta*. È l'efficacia nell'"accumulazione di informazione/conoscenza" – e non nell'accumulazione di capitale o l'efficienza nell'allocazione statica delle risorse – la principale caratteristica del superiore rendimento delle economie di mercato in rapporto ad altri sistemi economici. I Padri Fondatori parlavano di "progresso economico", che è un termine eccellente, disgraziatamente non molto diffuso oggi. Il *Progresso* va interpretato nei termini dell'accumula-

zione di informazione/conoscenza,¹⁵ e il progresso economico consiste nell'accumulazione di informazione/conoscenza avente un valore economico.

L'aspetto che colpisce maggiormente è la resistenza a questo messaggio. L'idea che possa risultare impossibile quantificare i "vantaggi della concorrenza", né tanto meno di qualsiasi altro aspetto delle politiche pubbliche che vada a incidere sulla Scoperta e sul Progresso, ossia che possa risultare impossibile misurare l'ignoto, getta nel panico i giovani studiosi di scienze sociali. La domanda più frequente che ottengo in replica è: "ma se ammettiamo i limiti dei modelli economici, cosa faremo?". A quanto pare, "esaminate i fatti, pensate, discutetene e scoprite" non sembra una risposta accettabile. Abbandonare il falso conforto della *Presunzione* può essere impresa ardua.

Ciò nondimeno dovrebbe risultare evidente che, realisticamente, numerosi effetti non sono quantificabili e che è estremamente probabile che impuntarsi caparbiamente sulla quantificazione, concentrando la nostra attenzione su "quel che si vede" di Bastiat (ossia sugli effetti che tendono a essere più facilmente misurabili), non ci porti a un'*Illuminazione*, bensì ci riconduca alla *Superstizione*. Anche qui, la storia della pianificazione centrale nel ventesimo secolo offre numerosi esempi.

Riconoscere i limiti di quanto può essere veridicamente affermato (ossia riconoscere i limiti della conoscenza) non riguarda solo questo o quel filone di pensiero economico. Questa ammissione si trova negli scritti dei Padri Fondatori e, in epoca più vicina, è stata particolarmente evidenziata da Hayek, quando ha parlato della concorrenza come processo di scoperta e quando ha intitolato il proprio discorso di accettazione del Premio Nobel "La presunzione del sapere". Anche in una scuola di pensiero economico decisamente diversa, Keynes ha condannato il filone ricardiano di economia (ovvero il filone predominante), definendolo «Una di

15. Oltre che, ovviamente, nell'abitudine al rispetto reciproco, che tende ad accompagnare l'aumento della conoscenza.

quelle tecniche eleganti e precise che cerca di venire alle prese con il presente prescindendo dal fatto che sappiamo pochissimo del futuro». ¹⁶ Nessuno dei pensatori qui menzionati ha mai avuto problemi nel perseguire una scienza economica pressoché scevra da Superstizione e quindi non dovremmo avere esitazioni nel seguirne le orme.

L'inganno, o la dissimulazione. Mi sono soffermato sui pericoli della *Superstizione* perché si tratta, a mio parere, non solo del principale ostacolo al progresso dell'aspirante pellegrino nelle scienze sociali, ma anche del problema che un economista dovrebbe essere particolarmente interessato a trattare. A questo punto esaminerò rapidamente alcuni degli altri perigli che l'economista deve affrontare nella determinazione delle politiche pubbliche, lasciando un'indagine maggiormente approfondita a un'altra occasione.

La dissimulazione, se non l'insabbiamento dei problemi rappresentano un fenomeno comune nella pubblica amministrazione e vi sono teorie accademiche sulla regolamentazione che ne evidenziano la centralità nel processo di determinazione delle politiche pubbliche. Un modo per descrivere il fenomeno è il seguente. Il soggetto che deve determinare la politica ha determinati obiettivi pubblicamente dichiarati. Ottenere B sarebbe un chiaro contributo al raggiungimento di tali obiettivi. Il decisore politico dichiara di perseguire la linea di condotta A giacché A condurrà a B, a dispetto di quanto dicono la ragione e l'evidenza dei sensi, ossia che C rappresenta l'esito più verosimile della condotta A. La tesi A->B è motivata, tuttavia, dall'esistenza di altri fattori che portano a una preferenza per la condotta A, ma che – per un motivo o per un altro – vengono ritenuti illegittimi. Indichiamo tali fattori, che il regolatore cerca di dissimulare, con l'espressione "il programma ufficioso".

16. John M. Keynes, "The General Theory of Employment", *Quarterly Journal of Economics*, 1937, ripubblicato in *Collected Works of John Maynard Keynes*, vol. XIV, a cura di D. Moggridge, Londra, Macmillan, 1973, p. 115. [NdT]

Gli elementi che possono far parte del “programma ufficioso” sono innumerevoli e variabili. La corruzione di vario tipo (attuata con la promessa di denaro o potere) è uno degli esempi più studiati, ma il fattore può essere una delle pulsioni più semplici e individuali, come la *Vanità*. La situazione più interessante con cui ho avuto modo di interagire consisteva in una decisione di gruppo, negli ambienti parlamentari, di perseguire una linea di condotta contraddistinta da un prevedibile costo per la popolazione – al netto dei vantaggi più sostanziali – di centinaia di milioni di euro. Un giovane economista seduto accanto a me durante la riunione mi bisbigliò all’orecchio: «Probabilmente nel blocco sovietico le cose andavano nello stesso modo. Noi tutti eseguiamo la pantomima, ma nessuno ci crede». L’atmosfera era pesante e la discussione era ottusa. La possibilità di esaminare il programma ufficioso era impensabile, anche all’interno della stessa organizzazione che lo condivideva.

Se l’accademico coinvolto nella politica conserva un interesse primario nella trasmissione e nello sviluppo della conoscenza e, per tale motivo, viene indotto a proclamare che è ragionevole attendersi che la condotta A porti all’esito C, il Pellegrino dovrà essere disposto (come il Christian di John Bunyan) a scoprire il valore di prendere posizione contro la *Corruzione* e la *Vanità*.

A questo punto il lettore potrebbe iniziare a sospettare l’orrenda verità: la vita non è semplice. Ma non è il caso di venire travolti dallo *Scoramento*: alla fine non sarà necessario bere la cicuta.

L’illusione, o l’autoinganno. L’essere umano si contraddistingue per una straordinaria propensione all’autoinganno. Anche in questo caso gli psicologi hanno studiato a fondo questo fenomeno. In questa sede, mi limiterò a osservare che è frequente che un decisore politico affermi *sinceramente* che A condurrà a B in quanto (anche in questo caso per i motivi più svariati) *desidera ardentemente* che la proposizione “la condotta A avrà come esito B” sia vera.

È un peccato che i pronunciamenti dell’ex vice-pre-

sidente Al Gore abbiano creato un cliché, ma resta vero che non tutte le verità sono comode. Questa considerazione dà rilievo a uno dei ruoli classici dell'intellettuale, che consiste nel porre davanti agli occhi dei decisori politici eventuali verità scomode, illustrando i *trade-off* realmente esistenti. In altri termini, nel mettere il potere politico dinanzi alla realtà economica.

Questo ruolo, talvolta drammaticamente indicato con l'espressione "dire la verità al potere", è importante, giacché quando l'esercizio del potere politico avviene senza venire alle prese con la realtà economica tende a condurre all'*Illusione*. Si tratta, in effetti, di uno dei tipi di *Corruzione* del potere.

Le stronzate. Per finire (almeno per quanto riguarda questo saggio) arriviamo al mio preferito tra i demoni con i quali il giovane intellettuale deve venire alle prese. Si tratta di un demone meno sinistro della *Superstizione*, ma pur sempre pericoloso per il *Progresso*. Seguendo le orme di Harry Frankfurt,¹⁷ mi riferisco alle *Stronzate*. Con questa non elegantissima espressione intendo ogni affermazione fatta senza particolare riguardo per la verità. Ciò avviene, per esempio, quando si afferma che $A \rightarrow B$, ma senza che vi sia autoinganno e senza voler ingannare gli ascoltatori, per il semplice motivo che il soggetto che afferma tale tesi non si cura minimamente se essa sia vera o meno.

La *Ricchezza delle nazioni*¹⁸ è stata scritta da un professore di Filosofia Morale all'Università di Glasgow ed è un libro piuttosto lungo. *On Bullshit* è stato scritto da un professore di Filosofia Morale all'Università di Princeton, ed è un testo assai stringato. In modo diverso, tuttavia, entrambi gli autori dimostrano per quale motivo uno studioso di scienze sociali dovrebbe avere qualche base di filosofia morale (oltre che in psicologia).

Per chi non lo conoscesse, qui di seguito è riportato l'inizio del saggio di Frankfurt, un saggio che avrebbe

17. Harry G. Frankfurt, *On Bullshit*, Princeton, Princeton University Press, 2005. [NdT]

18. Adam Smith, *La ricchezza delle nazioni*, Torino, Utet, 1986. [NdT]

potuto essere stato scritto solo da un accademico e che dovrebbe riempire d'orgoglio per la propria vocazione ogni studioso.

Uno dei tratti salienti della nostra cultura è la quantità di stronzate. Lo sappiamo tutti e tutti noi contribuiamo per la nostra parte. Tuttavia tendiamo a dare per scontato che le cose debbano stare in questo modo. La maggior parte delle persone è convinta di saper riconoscere le stronzate e di non farsi menare per il naso. Pertanto questo fenomeno non ha sollevato particolari preoccupazioni, né è stato adeguatamente studiato. Quindi non sappiamo esattamente cosa siano le stronzate, perché se ne sentano così tante e se abbiano una funzione. Inoltre non siamo consapevoli dell'importanza che tale fenomeno può avere per noi. In altri termini, non abbiamo una teoria delle stronzate. Mi ripropongo perciò di avviare lo sviluppo di una interpretazione teorica del fenomeno delle stronzate, primariamente presentando un'analisi filosofica provvisoria ed esplorativa...

Il resto del libro non vi deluderebbe.

Come nel caso della *Superstizione*, dell'*Illusione* e dell'*Autoinganno* (ma a differenza di quanto avviene con l'*Inganno*), uno dei maggiori rischi che comportano le *Stronzate* è la possibilità che esse inducano a prendere decisioni avulse dalle realtà economiche. L'indifferenza nei confronti della verità può far sì che diventi difficile rendersi conto di dove stia la verità proprio in circostanze in cui esserne capaci sarebbe importante. In altri termini, nella maggior parte dei casi l'osservazione di Frankfurt, secondo il quale la maggior parte delle persone è convinta di saper riconoscere le Stronzate e di saperle evitare, è probabilmente un semplice caso di autoinganno. Troppa propaganda, troppe narrazioni, troppe "linee di partito" possono far sì che un individuo non sappia più raccapazzarsi. La Ragione riconosce i limiti della conoscenza e riconosce i limiti dei suoi usi. Le Stronzate no, giacché non si curano di tali questioni. Di conseguenza, tendono a condurre a eccessi.

Recentemente abbiamo scoperto che non è solo Londra SW1 (ossia la zona della città dove sono concentrate le strutture di governo) a essere particolarmente soggetta a soccombere alle Stronzate: anche i distretti più a oriente, specializzati in materie finanziarie, ne sono afflitti. In effetti, la crisi finanziaria ha messo in luce molti dei problemi illustrati nelle pagine precedenti, come ha evidenziato la risposta data da svariati accademici britannici a una domanda posta dalla Regina Elisabetta nel 2008, durante una visita alla London School of Economics: perché nessuno si è accorto che stava sopraggiungendo una crisi del credito?

Così sollecitata, nel giugno 2009 la British Academy organizzò un forum per discutere la domanda della Regina e i professori Besley e Hennessy scrissero una lettera alla sovrana in cui sintetizzavano le conclusioni del forum. Dopo aver evidenziato che numerosi individui avevano lanciato l'allarme per i pericoli imminenti, in particolare quelli derivanti dalla persistenza di squilibri finanziari su scala globale, la lettera osservava che questi allarmi del tipo "A->C" relativi a quelli che Bastiat avrebbe classificato tra gli effetti "che non si vedono" erano stati per lo più ignorati per via della generalizzata atmosfera di euforia:

Le imprese traevano benefici dai minori costi di indebitamento. I banchieri guadagnavano bonus mai visti e le loro società crescevano in tutto il mondo. Il governo si avvantaggiava del maggior gettito fiscale, che gli permetteva di aumentare la spesa pubblica a favore di scuole e ospedali. Tutto ciò non poteva che creare una tendenza psicologica all'evasione dalla realtà. Era un circolo alimentato, in misura significativa, più dall'autoillusione che dalla virtù.

In aggiunta all'evasione e all'illusione la lettera parla anche di pii desideri, arroganza e autoinganno. Avrebbe senz'altro potuto aggiungere (anche se probabilmente ha evitato di farlo per motivi di buon gusto, essendo indirizzata alla Regina) che buona parte del dibattito in

materia dei principali aspetti delle politiche pubbliche nel periodo precedente alla crisi finanziaria consisteva di *Stronzate*.

7. Che utilità possono avere gli intellettuali?

Da quanto esposto finora dovrebbe risultare evidente la mia convinzione che l'accademico che voglia aspirare a contribuire alla determinazione delle politiche pubbliche, cercando di esporre tale processo all'influenza della nostra conoscenza del funzionamento dell'economia e del mercato, si sobbarca di un compito assai arduo. Per lo più potrà aspettarsi che il proprio lavoro venga (a) ignorato o, se i suoi risultati appaiono convenienti e vantaggiosi, (b) utilizzato per giustificare politiche determinate, in molti casi, da "programmi ufficiosi". Questo, tuttavia, non significa che il tentativo sia sterile: talvolta ci vuole una generazione, o anche di più, affinché una nuova idea riesca a prendere piede.

Per fare un esempio desunto dalla mia disciplina accademica, quella degli studi sulla regolamentazione, ho allegato in appendice due brevi brani tratti da articoli scritti nel 1987 e nel 1990 (e pubblicati qualche tempo dopo: a quei tempi le pubblicazioni elettroniche erano praticamente inesistenti). Il primo è tratto da un breve *paper* scritto dal professor Sam Peltzman dell'Università di Chicago, mentre il secondo è il paragrafo conclusivo di un *paper* scritto da me e dal professor Sir John Vickers, nel quale si esaminavano le prospettive della proposta di privatizzazione del settore elettrico nel Regno Unito. Oggi, le tesi illustrate nei due *paper* possono apparire ovvie e di per sé evidenti, essendo diventate parte integrante del dibattito pubblico, ma all'epoca le cose stavano diversamente (banche di proprietà statale? Con il presidente Reagan e il primo ministro Thatcher a tutto vapore? Il mutamento climatico come tema centrale delle politiche pubbliche?). Una parte importante del compito dell'accademico consiste proprio nel rendere più agevole e rapida la trasformazione delle idee da audaci contro-intuizioni a parte integrante e accetta-

ta del “senso comune” (ossia del dibattito nel modo di pensare “istintivo”).

Sulla base di questi effetti “che non si vedono” e di lungo periodo degli intellettuali sul processo politico, vorrei concludere con qualche osservazione sui possibili contributi agli aspetti più pratici e quotidiani del medesimo processo. È possibile per un intellettuale/accademico apportare contributi “che si vedono”, contributi più diretti alle politiche pubbliche? E, se sì, come?

La domanda mi riporta alla memoria una battuta che veniva spesso ripetuta nella sala dei professori dello Hertford College all'Università di Oxford. Era una storiella che piaceva particolarmente a un filosofo morale, Sir Geoffrey Warnock, all'epoca preside del College ed ex vice-cancelliere della nostra Università. Un giovane e un anziano sono seduti su una panchina in un parco. Il giovane chiede: “Lei crede al battesimo per immersione totale?”. Il vecchio ci rimugina su, e risponde: “Certo che ci credo. L'ho visto fare!”.

Per quanto riguarda l'influenza *diretta*, potenzialmente benigna, degli accademici sullo sviluppo delle politiche pubbliche, ebbene sì, l'ho vista. Prendiamo in considerazione, ad esempio, gli albori della regolamentazione delle *utilities*, da poco privatizzate, nel Regno Unito. A quei tempi si poneva un forte accento sulla liberalizzazione dei mercati e sul rafforzamento della concorrenza ogniquale volta ciò fosse possibile. L'attività politica quotidiana ricevette contributi importanti da Sir Bryan Carsberg, Sir Ian Byatt, Stephen Littlechild, Michael Beesley, Eileen Marshall, Lord Davis Curry e altri studiosi, tutti titolari di incarichi accademici di varia natura. Qualche anno fa Ofgem (il regolatore del mercato dell'energia) organizzò un seminario con la partecipazione di accademici, industriali e funzionari pubblici e avente lo scopo di discutere una delle questioni più spinose e complesse nelle politiche energetiche (ossia le regole del mercato delle forniture elettriche all'ingrosso). Il seminario era co-presieduto dal professor Len Waverman, all'epoca docente presso la London Busi-

ness School (il quale ha fatto successivamente ritorno in patria, assumendo l'incarico di decano della Business School a Calgary, in Canada), che affermò grosso modo quanto segue: «Quando entrai a far parte del Consiglio direttivo di Ofgem mi aspettavo di trovare la solita burocrazia regolatoria. Quello che trovai, invece, fu qualcosa di molto simile a un'università, dedita a quello che definirei intellettualismo "duro"». A quei tempi l'*Economist* definiva la politica energetica britannica come "il modello globale di liberalizzazione".

L'osservazione di Len Waverman solleva una questione che mi avvince da tempo. Nel corso della mia esistenza ho avuto l'onore di partecipare a dibattiti nelle università, in consigli d'amministrazione e in ambienti governativi. In questi anni si è prodotta nel settore pubblico (università comprese) un'ondata di quello che viene solitamente indicato con l'espressione "managerialismo" (o "*management* del settore pubblico"), motivata apparentemente dall'impressione di imitare in tal modo il funzionamento del settore privato.

La domanda che mi assillava venne messa in particolare evidenza proprio nella mia alma mater, l'Università di Cambridge, che decise di incaricare alcuni consulenti di esaminarne la struttura gestionale. Essi conclusero che non vi era una coerente gestione dell'università e che era necessario porre rimedio alla situazione, non diversamente da quanto avrebbe potuto concludere un consulente che, sorvolando New York, avesse osservato che non esisteva una struttura gestionale in grado di garantire le forniture di pane della città e che il sindaco avrebbe dovuto assumere una persona affinché organizzasse il sistema. Il fatto che per un lungo periodo di tempo (perfino più lungo della fornitura quotidiana, settimanale, mensile o addirittura annuale di pane ai newyorchesi) l'Università di Cambridge abbia prodotto risultati non disprezzabili in campo intellettuale (specialmente per un'istituzione situata in una cittadina dell'East Anglia di dimensioni invero modeste) non ha avuto, a quanto pare, una grande importanza agli occhi

dei "managerialisti".

Con tutto ciò, il dibattito che si svolgeva tipicamente intorno ai tavoli dei consigli d'amministrazione nel settore privato non aveva grande parentela con il tipo di "management del settore pubblico" che veniva adottato in quel periodo nelle università, anzi. Tanto meno vi era somiglianza, tanto più eccellenti erano i risultati di un'impresa privata: nelle migliori di esse l'attività del consiglio d'amministrazione poteva ricordare un seminario accademico all'antica. Analoghe considerazioni potevano esser fatte per il dibattito interno di Ofgem (e dei suoi predecessori immediati), specialmente agli inizi contrassegnati da un intellettualismo "duro": vi era un problema da affrontare; la questione veniva discussa ed esaminata a lungo; il dibattito era saldamente radicato nel contesto e nei fatti; chiunque poteva intervenire, dall'ultimo arrivato al dirigente di più alto livello; si poteva avvertire un interesse quasi fisico per l'uso e lo sviluppo della conoscenza (ad esempio, non vi erano precedenti che potessero venire agevolmente adattati al disegno di un mercato energetico liberalizzato); si intuivano i limiti della conoscenza e di quello che poteva ragionevolmente esser fatto; e infine esisteva un forte impegno a continuare ad approfondire fino a che non fosse stato realizzato un progresso soddisfacente o, viceversa, fino a che non fosse evidente che si era imboccato un vicolo cieco.

Vorrei ipotizzare che la causa del fallimento del managerialismo e il successo del metodo alternativo (che potremmo definire "la via seminariale alla decisione politica") va ravvisata nella natura dei problemi che le politiche pubbliche devono affrontare, almeno ai livelli più alti. Le questioni sono complesse e comportano la valutazione dei potenziali cambiamenti o perturbazioni a reti su grande scala o a reti di azioni ed eventi interconnessi. Il managerialismo è pensato per problemi di ordine inferiore, in cui le catene causali sono semplici e dirette, e sono contraddistinti da un livello di semplicità e linearità che si presta al modo di pensare "istintivo".

Viceversa, quando il managerialismo viene utilizzato per cose più grandi, temo che venga solitamente accompagnato da almeno uno dei demoni che abbiamo illustrato: *Superstizione, Illusione, Dissimulazione, Stronzate o Presunzione*.

Attualmente, negli enti pubblici del Regno Unito l'intellettualismo "duro" è meno diffuso di quanto non fosse in passato. È un'autentica sventura per il nostro benessere futuro che la recessione abbia schiuso ai manageriali e ai pianificatori centrali le porte del Paese dei balocchi. Determinare le condizioni giuste per una politica pubblica efficace talvolta assomiglia al tentativo di sfidare le leggi dell'entropia. Ci consola il fatto che questa è la condizione in cui opera l'umanità intera e che vi sono alcuni motivi per ben sperare, se non proprio per essere ottimisti. Il Progresso esiste, e alle sue radici vi è l'ampliamento dell'insieme delle informazioni e della conoscenza collettiva dell'umanità. Il mondo accademico ha dato un grande contributo nel corso dei secoli e potrà contribuire ancora di più in futuro (a patto che, tra l'altro, riesca a sopravvivere al soffocante abbraccio del managerialismo pubblico).

8. Appendice

Quando l'obiettivo politico delle autorità, consistente nel trasformare la rendita di monopolio in sussidi incappa in gravi problemi di agenzia, vi è posto anche per le imprese pubbliche. Un esempio di questo fenomeno può osservarsi in misura crescente nel settore bancario, in cui fino ad oggi le società pubbliche hanno avuto una presenza sporadica. In questo settore quasi ogni governo ha garantito, di fatto o *de jure*, le passività delle banche, con la conseguenza che il costo di queste ultime per le banche è praticamente identico al costo del debito per il governo. Le autorità affermano che tale sussidio permette loro di avvalersi delle banche in qualità di agenti allo scopo di rendere disponibile liquidità a buon mercato, sostituendo così i fondi pubblici. In cambio le banche dovrebbero astenersi dall'approfitfare della garan-

zia dello Stato al fine di massimizzare i propri profitti. In taluni casi ciò significava che le banche (e altri istituti che godevano di analoghi privilegi) erano tenute a incanalare il credito a favore di settori "socialmente meritevoli", come i mutui per la casa. Tuttavia, l'intrinseca difficoltà di regolamentare i flussi di credito tra i diversi settori dell'economia ha sempre limitato l'efficacia di questo genere di sussidi incrociati. Il limite più rilevante sulle banche ha sempre consistito nel fatto che esse non dovrebbero assumersi per intero il livello di rischio indotto dalla "sventatezza" dei titolari di depositi (che sono garantiti). Purtroppo, in numerosi Paesi le banche hanno dimostrato di non essere capaci di rispettare tale limite. Il recente, drastico aumento nelle perdite causate da cattivi prestiti e dall'erosione del capitale bancario non è che il sintomo più evidente della crescente inefficacia del limite sul ricorso alla garanzia dello Stato per l'acquisizione di *asset* ad alto rischio. Negli Stati Uniti questo ha portato a un maggiore intervento dei poteri pubblici nel settore. Una grande banca è diventata di proprietà del governo e l'ente di garanzia ha, volente o nolente, iniziato a gestire un consistente portafoglio di *asset* deteriorati. Non è ancora chiaro se la soluzione di questo problema di agenzia comporterà il passaggio di altre banche alla proprietà pubblica ma, quanto meno, tale problema è destinato a causare una maggiore regolamentazione dei portafogli bancari. Peraltro, non è il caso di ignorare la regola generale che ci dice che le imprese pubbliche tendono a prosperare proprio nei mercati regolamentati.

Sam Peltzman, "The Control and Performance of State-Owned Enterprises: Comment", *paper* presentato a una conferenza sulla privatizzazione organizzata dal Bradley Policy Research Center, University of Rochester, New York, novembre 1987 e pubblicato in Paul W. MacAvoy, W.T. Stanbury, George Yarrow e Richard J. Zeckhauser, *Privatization and State-Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada*, Rochester Studies in Economics and Policy Issues, Kluwer Academic Publishers, Boston, Mass., 1989.

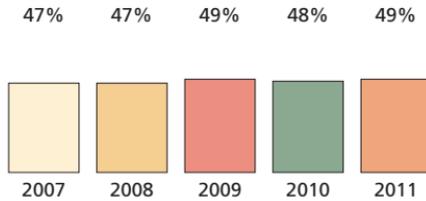
In conseguenza delle crescenti preoccupazioni in merito agli effetti dell'emissione nell'atmosfera dei fumi di scarico, è lecito attendersi che negli anni Novanta la regolamentazione ambientale rappresenterà il maggiore problema che il settore della generazione e trasmissione elettrica dovrà affrontare in tutto il mondo. Giacché il nuovo quadro normativo in Gran Bretagna non è stato sviluppato tenendo in particolare conto l'ambiente, vi è il pericolo che, a livello internazionale, esso verrà ritenuto un orpello rispetto al problema principale (ossia, alle considerazioni ambientali). Non è auspicabile che ciò accada, giacché [...] le informazioni che l'esperimento in oggetto promette di fruttare avranno rilevanza per numerosi contesti, non ultimo quello della stessa regolamentazione ambientale. Non è detto che le nostre riforme vengano ampiamente imitate, ma è certo che esse meritino di essere attentamente studiate.

John Vickers e George Yarrow, "The British Electricity Experiment", *Economic Policy*, 1991.

(Traduzione di David Perazzoni)

Introduzione

di Carlo Stagnaro



Nel 2011, l'Italia è liberalizzata al 49%, rispetto ai Paesi europei dove i mercati sono più concorrenziali. Tale è il risultato sintetico che emerge dall'indagine su sedici settori dell'economia italiana, ciascuno dei quali viene valutato per il suo grado di apertura e concorrenzialità. Rispetto al 2010, dunque, l'Indice delle liberalizzazioni cresce di un punto, tornando al livello del 2009.

Il modesto cambiamento dell'Indice nell'arco degli anni riflette una serie di aggiustamenti, evoluzioni naturali, ritocchi normativi, senza però che, in nessuno degli ambiti indagati, si siano verificate vaste riforme, verso una maggiore o minore concorrenza. Dato il livello medio di apertura del mercato, può apparire forte la tentazione di dividersi tra coloro che vedono il bicchiere mezzo pieno e quelli che lo vedono mezzo vuoto. Per l'individuo razionale, però, il bicchiere non è né mezzo pieno né mezzo vuoto: contiene 60 centilitri d'acqua.¹

L'Indice delle liberalizzazioni presentato in questo volume non intende essere un prodotto "ideologico".

1. Antonio Pascale, *Scienza e sentimento*, Torino, Einaudi, 2008.

Naturalmente, alle spalle delle valutazioni qui espresse vi è una precisa visione dell'economia, e la convinzione – supportata non solo da una teoria robusta ma anche da ampie evidenze empiriche – che la competizione crea ricchezza e innovazione. Crea ricchezza perché, per differenziarsi dai concorrenti, i produttori di beni o servizi si sforzano di valorizzare delle caratteristiche dei loro prodotti che, a loro avviso, possono attirare il consumatore. La concorrenza, dunque, costringe il produttore a mettersi al servizio del consumatore, a immedesimarsi in lui e cercare strumenti sempre più sofisticati che possano soddisfarne i bisogni. Questo processo non è un gioco a somma zero: non coincide col mero trasferimento di una rendita dal produttore al consumatore. Esso è a somma positiva. La competizione consente di esplorare i problemi, vivisezionare le diverse sfaccettature della domanda, e creare prodotti sempre diversi e migliori. Non solo: se le pressioni competitive spingono i produttori, da un lato, a migliorare e diversificare l'offerta, dall'altro li inducono a sacrificare i loro margini per utilizzarli a favore del consumatore. Così, ogni bene o servizio che venga scambiato in un mercato competitivo, che poi tendenzialmente è a sua volta un fattore di produzione in altri mercati, diventa una leva di crescita economica, ora attraverso la creazione di nuovi mercati, ora per mezzo di una riduzione di costi che si trasmette a cascata da un bene o servizio all'altro, ora infine grazie alle infinite vie aperte dall'ingegno umano quando cerca di innovare (cioè, in senso lato, di inventare) un processo o un prodotto.

Questa impalcatura ideologica può costituire lo scenario di riferimento dell'Indice, ma non ne rappresenta un elemento essenziale. Infatti, l'obiettivo dell'Indice è anzitutto fornire informazione, attraverso il confronto per un verso tra l'Italia e altri Paesi europei, per l'altro tra un anno e l'altro. Per restare alla metafora iniziale, sta al lettore valutare se 60 centilitri siano mezzo pieno o mezzo vuoto. Il lettore convinto della bontà e utilità del mercato potrà trarre da questa indagine indicazio-

ni su quello che resta da fare per aprire spazi di libertà economica nel nostro Paese; il lettore, invece, ancora persuaso dall'irrinunciabilità dell'intervento pubblico nei mercati considerati vi troverà un catalogo delle cose da disfare.

1. Cos'è una liberalizzazione

Prima di procedere all'analisi del contesto politico ed economico italiano, e dei risultati e delle indicazioni dell'Indice 2011, è necessario chiarire ciò di cui stiamo parlando. Per una discussione più approfondita si rimanda alle precedenti edizioni dell'Indice.² L'approccio adottato in questo lavoro è di natura essenzialmente "formale": per noi è liberalizzato un mercato dove siano state rimosse le barriere all'ingresso di natura normativa, regolatoria, fiscale e parafiscale. La liberalizzazione, dunque, non coincide, di per sé, né con la competizione (di cui è la causa e la cornice) né con la numerosità dei concorrenti presenti in un dato mercato (che può o non può essere indice di liberalizzazione).

Anzi, se la concorrenza è un *processo*,³ la liberalizzazione è un *fatto*: un mercato è o *non* è liberalizzato (o lo è parzialmente). Cercare di leggere la liberalizzazione come un indicatore di sostanza, o relativo ai risultati o alla *performance* dei mercati, sarebbe un errore perché rischierebbe di far confondere la cornice entro cui la concorrenza si svolge, con gli effetti della concorrenza stessa. Per ragioni pratiche, questo stesso Indice fa uso di una serie di indicatori quantitativi – come verrà chiarito nel paragrafo sulla metodologia – che rilevano le oscillazioni dei mercati. Tuttavia, la logica con cui questo viene fatto è quella di interrogarsi su se e quanto tali indicatori siano la "spia" di un dato formale, o siano coerenti con una interpretazione teorica della liberalizzazione (o del processo di liberalizzazione inteso

2. Carlo Stagnaro, "Introduzione" a Autori Vari, *Indice delle liberalizzazioni 2007*, Torino, Istituto Bruno Leoni, 2007.

3. Friedrich A. von Hayek, *Individualism and Economic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1948.

come susseguirsi di interventi che potrebbero essere fatti contemporaneamente ma che, per ragioni politiche o di altro genere, sono dilazionati nel tempo): per esempio, quando si destruttura un monopolio pubblico, è naturale attendersi che, almeno per un po', il mercato diventi più plurale. Questo non significa che più sono numerosi gli attori del mercato, e più la liberalizzazione è efficace. Anzi, la dimensione delle imprese è essa stessa frutto del processo di scoperta reso possibile da una piena liberalizzazione, e in alcuni mercati l'assenza di competizione può tradursi in una eccessiva presenza di attori (come è probabilmente il caso degli ordini professionali, censiti in questo volume da Silvio Boccalatte).⁴

In sostanza, come ha scritto James Buchanan,⁵ «un mercato non è competitivo per ipotesi o per progetto. Un mercato *diventa* competitivo, e le regole della concorrenza *finiscono* per essere stabilite man mano che emergono istituzioni per porre dei limiti agli schemi di comportamento individuale. È questo processo in *divenire*, prodotto dalla continua pressione del cambiamento dei comportamenti umani, che è al centro della nostra disciplina, se ne abbiamo una, non la cortecchia secca della perfezione postulata. La soluzione al sistema di equazioni dell'equilibrio generale non è predeterminata da regole esogene. La soluzione generale, se esiste, emerge come risultato di una rete in continuo movimento di scambi, negoziazioni, commerci, pagamenti, accordi, contratti, che, in qualche momento, cessa infine di essere rinnovata. In ogni stadio di questa evoluzione verso una soluzione ci sono profitti da fare, ci sono scambi possibili, e stando le cose in questo modo la direzione del movimento si modifica».

Seguono tre conseguenze, tutte rilevanti per la nostra indagine. Primo: liberalizzare significa deregolamentare.⁶

4. *Infra*, pp. 267-292.

5. James M. Buchanan, "What Should Economists Do?", *Southern Economic Journal*, vol. 30, n. 3, 1964, pp. 213-222.

6. Sam Peltzman, "La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni", in Autori Vari, *Indice delle liberalizzazioni 2010*, Torino, IBL Libri, 2010, pp. 7-32.

La regolamentazione⁷ può essere necessaria, o tollerabile, in due casi: quando si riferisce a monopoli “tecnici” (e anche in questo caso è lecito avere una presunzione *contro* i suoi benefici, entro certi limiti⁸), oppure nelle fasi iniziali di una liberalizzazione, quando può essere necessario rintuzzare gli (ex) monopolisti. Il fatto che sovente – è il caso di varie esperienze, inclusa quella britannica – la regolamentazione, da *transitoria*, diventi *permanente* è un parziale fallimento delle liberalizzazioni.⁹ Terzo: valutare il grado di liberalizzazione di un mercato significa soprattutto *confrontare le regole* di quel mercato – intese come regole sia esplicite sia implicite – con particolare attenzione ai loro effetti sulla libertà di ingresso. Tale confronto può mettere in relazione un caso reale con uno ideale, oppure, come qui viene fatto, un caso reale (quello italiano) con una *best practice* empiricamente osservata (il Paese più liberalizzato d’Europa, settore per settore).

2. Il contesto

Questa edizione 2011 viene pubblicata in un momento radicalmente diverso rispetto ai precedenti. Il momento è diverso per ragioni politiche e per ragioni economico-finanziarie. Dal punto di vista economico-finanziario, è difficile sottostimare la gravità dei fenomeni in atto. Al momento in cui questo volume va in stampa, l’Italia è “sotto attacco speculativo”, come scrivono i giornali e dicono gli uomini politici: un’immagine retorica e sfuocata che indica, purtroppo, una realtà drammaticamente concreta. I mercati stanno, in queste settimane, manifestando enorme sfiducia verso la capacità dell’Italia di fare fronte al suo immenso debito pubblico. Questa sfiducia si traduce nel maggiore prezzo che gli investitori chiedono per prestare soldi all’Italia

7. Il termine viene qui inteso in senso ampio, e include ogni forma di produzione normativa o regolatoria.

8. Si veda per esempio Richard A. Posner, “Natural Monopoly and Its Regulation”, *Stanford Law Review*, vol. 21, n. 3, 1969, pp. 548-643.

9. Stephen Littlechild, “Regolamentazione, eccesso di regolamentazione e deregolamentazione”, in Autori Vari, *Indice delle liberalizzazioni 2009*, Torino, IBL Libri, 2009, pp. 7-54.

– risorse di cui il Paese ha bisogno, in uno scenario *business as usual* o quasi, per continuare a foraggiare la sua immensa spesa pubblica. La distanza tra i Bot italiani e i *Bund* tedeschi (tradizionale pietra di confronto in Europa) misura in modo assai esplicito la differenza, nella percezione dei risparmiatori, tra l'affidabilità di Roma e quella di Berlino.

Da cosa deriva questa sfiducia? Certamente non da cambiamenti che sono intervenuti negli ultimi mesi. Infatti, tali cambiamenti non sono avvenuti, come questo stesso Indice conferma. Piuttosto, deriva dal deterioramento di due indicatori. Uno – al di fuori dell'ambito di stretto interesse dell'Indice – riguarda la dinamica della spesa pubblica: i tagli non appaiono sufficientemente credibili, robusti o permanenti, mentre le *liability* (a partire da quelle pensionistiche) sembrano vieppiù insostenibili. L'altro indicatore è la dinamica della crescita economica (che, peraltro, riflette la stagnazione della produttività di tutti i fattori e in particolare del lavoro). Dopo un quindicennio di crescita bassa o nulla, dopo una fase recessiva più lunga e più dura che altrove, il Paese si avvia a un recupero sofferto e arrancante, quando non a precipitare in una nuova recessione. Per il 2011, l'Ocse prevede una crescita del Pil dell'1,1%, meno della metà del tasso medio di tutti i Paesi industrializzati (2,3%). Una previsione, che peraltro rischia di dover essere rivista al ribasso, che si ripeterà nel 2012 e che non c'è particolare ragione di ritenere invertirà di rotta negli anni successivi.

Questa bassa crescita ha molte ragioni, inclusa l'insostenibilità di lungo termine degli attuali *pattern* di spesa e le dimensioni del debito pubblico, che continua a rimanere privo di una strategia di rientro.¹⁰ Tuttavia, una rilevante ragione della bassa crescita italiana sta

10. Carlo Favero - Francesco Gavazzi, "Debt and the Effects of Fiscal Policy", NBER, *Working Paper*, n. 12822, 2007; Carmen M. Reinhart - Kenneth S. Rogoff, "Growth in a Time of Debt", *American Economic Review*, vol. 100, n. 2, 2010, pp. 573-578.

nella scarsa libertà economica del Paese.¹¹ La mancanza di libertà economica deriva, tra l'altro, da due tipi di "barriere", entrambi rilevanti ai fini della nostra analisi. In primo luogo, troppe normative (od ostacoli di altro genere, su cui torneremo tra poco) impediscono l'ingresso di nuovi competitori, di fatto consolidando le posizioni attuali e riducendo lo stimolo a migliorare e innovare. Secondariamente, la continua mutevolezza del quadro normativo – anche dal punto di vista fiscale – rappresenta uno straordinario disincentivo per le imprese a impegnarsi in Italia. Non è un caso se l'Ocse, nell'ultimo rapporto sul Paese, abbia insistito sull'esigenza di liberalizzare per rilanciare la crescita.¹²

Questo conduce agli ostacoli di natura politica. Il fatto che, sebbene da anni si parli con crescente enfasi di liberalizzazioni, pochi (ancorché importanti) passi avanti siano stati compiuti è un primo indice della riluttanza con cui il ceto politico italiano affronti la questione. Le ragioni di tale riluttanza possono essere le più diverse e non è intenzione di questo Indice affrontarle. Va da sé, però, che, se le resistenze conservatrici non saranno superate, difficilmente il Paese potrà uscire dalla spirale nella quale si trova. Il problema si è fatto vieppiù pressante con l'apparente cambiamento di atteggiamento da parte dell'opinione pubblica. Se fino a non molto tempo fa gli italiani parevano relativamente favorevoli al mercato,¹³ il referendum "contro la privatizzazione dell'acqua" del 12-13 giugno 2011 sembra certificare un cambiamento di paradigma. Questo implica non solo una brusca frenata sulla strada della liberalizzazione dei servizi pubblici locali, che senza dubbio nei prossimi anni troverà corrispondenza anche nelle future edizioni dell'Indice, ma anche una maggiore difficoltà politica a

11. Testimoniata, per esempio, in Terry Miller (a cura di), *Index of Economic Freedom 2011*, Washington (DC), Heritage Foundation e Wall Street Journal, 2011; Carlo Lottieri - Jacopo Perego - Carlo Stagnaro, "La libertà di intrapresa in Europa", in Luca Paolazzi (a cura di), *Libertà e benessere: l'Italia al futuro*, Roma, Confindustria, 2010, pp. 111-136.

12. OECD, *Oecd Economic Surveys: Italy 2011*, Parigi, Oecd Publishing, 2011.

13. "Market troubles", *The Economist*, 6 aprile 2011.

promuovere provvedimenti di apertura dei mercati.¹⁴

Tutto ciò avviene, forse, nel momento peggiore. Infatti, si diceva, questo Indice non muove da un presupposto ideologico ma assolve una funzione meramente informativa. Tuttavia, a differenza che nel passato, riteniamo che le analisi svolte in questo volume non rappresentino più una mera opzione messa a disposizione del pubblico e dei decisori politici, ma contengano una *roadmap* obbligatoria per uscire dall'attuale "piano inclinato". Tornare a crescere – e, anzitutto, creare condizioni credibili per tornare a farlo, cioè il tipo di segnale che i mercati si attendono nel brevissimo termine – è la condizione essenziale per restituire al Paese una prospettiva.

La consapevolezza che la situazione sia critica, e che questa sia l'unica via d'uscita, sembra essere stata almeno parzialmente, e tardivamente, entrata nella discussione pubblica. La manovra correttiva approvata nelle more della bufera finanziaria dell'estate 2011¹⁵ contiene alcuni elementi potenzialmente positivi, in particolare sui servizi pubblici locali e sulla distribuzione commerciale, per i quali vengono immaginate riforme nella direzione desiderata.¹⁶ Tuttavia, questa novità avviene sulla spinta dell'urgenza e rischia di essere compromessa da interventi successivi, senza contare il fatto che essa si pone in netto contrasto con una serie di iniziative assunte negli anni scorsi, e con una serie di posizioni espresse e atti intrapresi in tempi anche recenti.

Un esempio assai significativo. Nell'edizione precedente dell'Indice delle liberalizzazioni, veniva enfatizzato il caso del settore postale, poiché entro la fine del 2010 era previsto il recepimento della terza direttiva postale europea.¹⁷ Nel passato, il recepimento delle prime due direttive, come spiegano Ugo Arrigo e An-

14. Claudio De Vincenti - Adriana Vigneri, *I servizi pubblici locali tra riforme e referendum*, Roma, Astrid, 2011.

15. Decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138.

16. Istituto Bruno Leoni, "Uscire dalla crisi. Un'agenda di liberalizzazioni", IBL *Policy Paper*, 17 agosto 2011.

17. Autori Vari, *Indice delle liberalizzazioni 2010*, Torino, IBL Libri, 2010.

drea Giuricin nel capitolo sulle poste di questo stesso volume,¹⁸ ha fornito l'occasione per una sorta di "de-liberalizzazione", in quanto il settore, che in Italia era relativamente più aperto di quanto strettamente richiesto da Bruxelles, era stato ricondotto agli standard *minimi* previsti nelle direttive. Purtroppo, anche il recepimento della terza direttiva rappresenta un'occasione persa. Infatti, anche al di là degli aspetti della normativa vigente potenzialmente in contrasto con quanto previsto dalle norme comunitarie, di fatto è stata consolidata la posizione dominante del monopolista pubblico, come peraltro segnalato immediatamente dall'Antitrust.¹⁹

Altri due casi rilevanti – ora e in prospettiva – non solo per i risvolti concreti, ma anche per le indicazioni che ne giungono, sono il declino della regolazione indipendente e il disinteresse per le politiche di privatizzazione.

3. La regolazione indipendente

Nell'arco del 2010 e del 2011, il Paese ha vissuto una fase di crisi della regolazione indipendente, che si può far coincidere da un lato col tormentato processo di rinnovo dei vertici di due autorità di primaria importanza (la Consob e l'Autorità per l'energia), dall'altro con la mancata istituzione di regolatori credibili in una serie di settori, dai trasporti ai servizi idrici, che pure ne avrebbero bisogno per potersi sviluppare. Inoltre, in vari momenti si sono affacciate in Parlamento una serie di proposte di riforma volte ora ad abolire (o commissariare) le autorità esistenti, ora a menomarne l'autonomia manipolandone il bilancio. In particolare, sono state approvate due disposizioni che (a) costringono le autorità "in buona salute" a sostenere, attraverso prestiti forzosi, quelle finanziariamente in passivo, e (b) operano un prelievo straordinario sul loro *budget*. Poiché vari regolatori si finanziano attraverso contributi dei

18. *Infra*, pp. 197-220.

19. AGCM, "Recepimento direttiva comunitaria sui servizi postali 2008/6/CE", AS786, 15 gennaio 2011.

soggetti regolati, di fatto questa operazione equivale a una fiscalizzazione delle loro entrate che tradisce il rapporto tra regolatore e regolati e, secondo alcuni, in casi specifici persino la lettera delle direttive europee.

L'indipendenza dei regolatori, che si sostanzia sia attraverso la loro discrezionalità rispetto agli *input* governativi, sia nella loro autonomia finanziaria, sia nelle procedure di nomina dei loro membri e nella loro organizzazione interna, è un elemento importante del buon funzionamento dei mercati, e lo è a maggior ragione in un momento di confusione e "short termismo" da parte dei decisori politici. La ragione principale di questo fatto è che, anzitutto, un regolatore indipendente tende, per sua natura, ad avere maggiore preparazione tecnica e, quindi, a "parlare la stessa lingua", seppure in una dialettica talvolta feroce, coi regolati. Secondariamente, e come conseguenza, il regolatore indipendente tende ad adottare scelte e decisioni più orientate al medio o lungo termine, in parte come risultato anche del fatto che, se le procedure di nomina e la *corporate governance* del regolatore sono ben strutturate, i soggetti che *pro tempore* ne dirigono le decisioni non possono essere rinnovati in carica e non devono, pertanto, compiacere i regolati o raccogliergli i voti.

Naturalmente, questo non deve portare a una idealizzazione della regolazione o a credere nella sua "immacolata concezione". I regolatori sono uomini e come tali possono sbagliare; inoltre la loro conoscenza, come quella di tutti, è parziale e incompleta, mentre la loro "malattia professionale" è la *hybris* che può, in alcuni casi, avere effetti devastanti sul mercato a causa di scelte scorrette. Inoltre, pure i regolatori sono "uomini di mondo" e possono essere esposti alle tentazioni della carne, sia quando ciò abbia il risvolto di comportamenti illeciti (corruzione, scambio di favori, eccetera), sia quando invece tutto avvenga alla luce del sole. L'eccessiva sensibilità dei regolatori per i desideri dei regolati,

che gli economisti hanno definito “cattura”,²⁰ è in qualche maniera inevitabile. In un certo senso, l’attività di regolazione è un perenne pendolo tra la “presunzione fatale” e la “cattura”.

La regolazione non è la panacea di tutti i mali, insomma, e l’indipendenza dei regolatori non è di per sé una garanzia. Tuttavia, come spiega George Yarrow nel saggio introduttivo a questo volume, la natura strettamente tecnica della regolazione tende a favorire l’imporsi di un approccio “accademico” alle decisioni, che quanto meno è in grado di declinare (e comprendere) le obiezioni che possono venire mosse e di valutare le potenziali conseguenze dinamiche delle regole che vengono introdotte, al di là del loro effetto statico. La permeabilità tra il mondo dei regolatori e quello degli intellettuali, assai più di quanto non accada col mondo politico, pone le premesse, se non per l’assunzione di decisioni “corrette” (che molto spesso coincidono con “non decisioni”, ossia col “lasciar fare” al mercato), quanto meno per decisioni dibattute e, per quanto possibile, relativamente immuni ai “demoni” della superstizione, dell’illusione, della dissimulazione, delle “stronzate” e della presunzione.²¹

Nelle more della crisi, purtroppo, si è assistito, non solo in Italia, a una crescente difficoltà per la regolazione indipendente: che non è stata soppiantata dall’introduzione di vincoli (nel senso della deregolamentazione) potenzialmente condivisibili e utili, ma da uno spostamento di poteri e discrezionalità verso il potere

20. Si vedano tra gli altri i testi classici di George J. Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n. 1, 1971, pp. 3-21; Sam Peltzman, “Toward a More General Theory of Regulation”, NBER, *Working Paper*, n. 0133, 1976; Michael E. Levine - Jennifer J. Forrence, “Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis”, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 6, 1990, pp. 167-198; Jacques J. Laffont - Jean Tirole, “The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n. 4, 1991, pp. 1089-1127.

21. *Infra*, pp. 7-34.

politico.²² Questo ha varie implicazioni, due su tutte: 1) implica un allentamento della capacità e rapidità decisionale che può essere richiesta in circostanze eccezionali, man mano che l'*accountability* tipica del regolatore viene sostituita dalle lungaggini tipiche del diritto pubblico; 2) l'universo di riferimento (e con esso la funzione obiettivo che il decisore massimizza) cambia, cessando di essere, persino in teoria, il buon funzionamento dei processi di mercato, e intersecando sempre più la ricerca del consenso – elettorale e dei gruppi di pressione. Il modo in cui questo diverso orizzonte di riferimento impatta i processi decisionali viene descritto, anche attraverso una serie di casi concreti, da Biancardi.²³

4. Privatizzazioni e liberalizzazioni

L'altra grande vittima della crisi (e dello spostamento del baricentro regolatorio dalla regolazione indipendente alla produzione normativa da parte dei governi) sono le privatizzazioni. La sfiducia verso il *mercato*, alimentata da una certa *narrazione* della crisi economica, si è tradotta in una sfiducia nei confronti del *privato*, talvolta corroborata dalla percezione cattiva, e talora ingiusta, degli effetti dei processi di privatizzazione in atto. Tale sfiducia ha trovato il suo apice nel referendum del 12-13 giugno 2011, che, pur riguardando tutti i servizi pubblici locali, ha visto la discussione pubblica focalizzarsi ora sull'acqua, ora sulle conseguenze politiche che il voto avrebbe avuto sulla stabilità del governo. La retorica referendaria, sia sull'acqua sia più in generale sui servizi pubblici locali, e la schiacciante vittoria dei sì hanno frenato qualunque prospettiva per privatizzazioni e liberalizzazioni. Le cose sembrano essere parzialmente cambiate col successivo inasprimento della fiducia dei mercati nell'Italia, che ha suscitato atti e dibattiti relativi sia alla cessione di *asset* pubblici (con l'obiettivo, però,

22. Giulio Napolitano - Andrea Zoppini, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, Il Mulino, 2009.

23. Alberto Biancardi (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, Il Mulino, 2009.

semplicemente di far cassa), sia alla riforma dei servizi pubblici locali. Su questo punto, l'esecutivo ha inserito nella manovra correttiva – in discussione nel momento in cui questo volume viene chiuso – un tentativo di liberalizzazione che, nella sostanza, ricalca quello dell'abrogata Legge Ronchi. Tuttavia, risulta condivisibile la perplessità espressa da Linda Lanzillotta: «I liberalizzatori devono cambiare terreno di gioco: si applichino le norme europee e si agisca sul piano dei vincoli e delle sanzioni. Peraltro è insostenibile, sul piano politico ma ancor prima su quello economico e direi anche etico, la pretesa dei sindaci e degli altri amministratori locali di utilizzare i poteri fiscali e tariffari per continuare a finanziare le proprie inefficienze e i sistemi clientelari che si nascondono nelle società controllate». ²⁴

L'aspetto cruciale, raramente compreso, è che le privatizzazioni sono un elemento portante di una seria politica di liberalizzazione. Se è vero che privatizzare un monopolio produce pochi benefici per il consumatore, è ugualmente vero che liberalizzare mercati dove permane un *incumbent* di proprietà pubblica equivale a disincentivare nella sostanza quella libertà di ingresso che, formalmente, viene concessa. Uno studio dell'Istituto Bruno Leoni in via di pubblicazione svolge un caso studio relativo al mercato elettrico italiano, rilevando una robusta correlazione positiva tra la quota di mercato in mano a soggetti pubblici e i prezzi. Ma la letteratura sul tema è sterminata e, sostanzialmente, univoca: basti citare le indagini realizzate dall'Ocse ²⁵ e da Megginson e Netter, ²⁶ che mostrano come (a) le privatizzazioni tendono ad avere conseguenze positive sull'efficienza delle imprese privatizzate, sui mercati finanziari e sulle forme di governo societario e (b) ciò è specialmente vero quando le privatizzazioni si calano in un contesto di ri-

24. Linda Lanzillotta, "Per liberalizzare le *local utilities* cambiare strada e agire su vincoli e sanzioni", *First Online*, 17 agosto 2011.

25. OECD, *Privatising State-owned Enterprises*, Parigi, Oecd Publishing, 2003.

26. William L. Megginson - Jeffrey M. Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol. 34, n. 2, 2001, pp. 321-389.

forme in senso concorrenziale. Privatizzare, insomma, non è sufficiente a creare competizione, ma è necessario. Ed è significativo che le privatizzazioni “di successo” siano quelle sostenute con convinzione dal decisore politico – che esplicitamente e credibilmente rinuncia a influenzare gli esiti del mercato – e che questo sia meno probabile laddove lo scenario politico è frammentato o confuso.²⁷

Per questo, e non solo per ragioni di “cassa”, è urgente tornare a parlare di privatizzazioni e parlarne nel contesto dell’apertura dei mercati. Non a caso, diversi capitoli di questo Indice penalizzano la scelta di mantenere in mani pubbliche gli operatori del mercato, specie se sono quelli che godono di una posizione dominante.

5. L’Indice delle liberalizzazioni 2011 / La metodologia

In questa prospettiva e con questo spirito, l’Indice delle liberalizzazioni indaga il grado di apertura in sedici settori dell’economia italiana: uno, il mercato dell’arte, è stato introdotto nel 2011 e, per ragioni di confrontabilità, è stato valutato anche per gli anni precedenti. Coerentemente con l’approccio che è stato illustrato, la valutazione dei singoli settori ha natura prevalentemente normativa o regolatoria, e dunque qualitativa; spesso si fa ricorso anche a indicatori quantitativi, ma solo nella misura in cui essi possono essere interpretati quali “spie” di problemi di natura istituzionale, ossia della presenza di barriere all’ingresso sul mercato, all’organizzazione dei *competitor*, o alla contendibilità delle quote di mercato.

Per ciascun settore viene sviluppata una griglia di indicatori e sotto indicatori, grazie alla quale ci è possibile definire, in astratto, cosa significa “liberalizzazione” e in quale modo una liberalizzazione possa avvenire e sostanzarsi. In questo modo, l’Indice può essere letto come un tentativo, settore per settore, di valutare

²⁷. Paolo Pinotti - Bernardo Bortolotti, “Delayed Privatization”, Banca d’Italia, *Temi di discussione*, n. 663, 2008.

quello che è stato fatto, in termini di introduzione della concorrenza, e di compilare una "to do list". Lista il cui significato è particolarmente pregnante, e la cui messa in opera è particolarmente urgente, data l'esigenza non più rimandabile di rilanciare la crescita economica italiana non solo nell'ottica di una maggiore produzione di ricchezza, ma anche in quella di garanzia per le finanze pubbliche.

Il grado di liberalizzazione di ciascun settore, seppure il punto di partenza sia "ideologico", non viene valutato su uno sfondo astratto. Infatti, ciascun settore viene confrontato con l'analogo settore più liberalizzato di un Paese europeo che, per caratteristiche, possa essere accostato all'Italia. Questo risponde a un'esigenza di concretezza e, per così dire, di fattibilità: nel promuovere le liberalizzazioni, l'IBL non sta vendendo il Colosseo, ma suggerisce di seguire una strada che è già stata battuta e che ha dimostrato di funzionare. Ciò ha anche un risvolto pragmatico: le variazioni nelle valutazioni, anno dopo anno, vanno lette con attenzione, per capire se esse derivino da cambiamenti effettivamente avvenuti in Italia, o se piuttosto non siano riconducibili a un miglioramento (o peggioramento) del Paese *benchmark*. Entrambe le cose sono avvenute negli scorsi anni e in alcuni casi è stato perfino deciso (o è probabile che verrà deciso nel futuro) un cambiamento del Paese *benchmark*. In questo modo, crediamo inoltre di interpretare un europeismo virtuoso: la competizione tra sistemi istituzionali diversi è un bene anche perché consente, caso per caso, di imparare dai Paesi più virtuosi e insegnare a quelli più arretrati.

I settori censiti nell'Indice delle liberalizzazioni sono sedici ed estremamente eterogenei (Tabella 1). È possibile dividerli in tre gruppi: 1) i settori per i quali si può parlare di liberalizzazione in senso stretto e che non presentano particolari complicazioni (televisione, poste, aerei, finanza, ordini professionali, arte); 2) i settori per i quali si può parlare di liberalizzazione in senso stretto ma che, per esempio per la presenza di infrastrutture

fisiche di rete, richiedono una particolare attenzione regolatoria (elettricità, gas, acqua, telecomunicazioni, ferrovie, trasporto pubblico locale, autostrade); 3) i settori per i quali parliamo di liberalizzazioni in senso lato, ossia settori che, pur non rappresentando “pezzi dell’economia”, condizionano trasversalmente le potenzialità competitive di tutti gli altri (mercato del lavoro, fisco, pubblica amministrazione).

Tabella 1 I settori censiti nell’Indice delle liberalizzazioni 2011		
Liberalizzazioni in senso stretto		Liberalizzazioni in senso lato
Settori infrastrutturati	Settori non infrastrutturati	
Elettricità	Televisione	Mercato del lavoro
Gas	Servizi postali	Fisco
Servizi idrici	Trasporto aereo	Pubblica amministrazione
Telecomunicazioni	Mercato finanziario	
Trasporto ferroviario	Ordini professionali	
Trasporto pubblico locale	Mercato dell’arte	
Infrastrutture autostradali		

I *benchmark* adottati sono: Regno Unito (elettricità, gas, telecomunicazioni, servizi idrici, trasporto pubblico locale, professioni intellettuali, mercato del lavoro, fisco, arte), Spagna (autostrade, televisione), Svezia (trasporto ferroviario), Irlanda (trasporto aereo), Olanda (poste), Svizzera (servizi finanziari), Danimarca (pubblica amministrazione). Come si vede, e come era prevedibile, il Paese che offre di gran lunga il maggior numero di casi di successo è la Gran Bretagna, ma anche altre nazioni rappresentano un utile confronto per l’Italia in vari campi. Tutti i *benchmark* considerati appartengono all’Unione Europea, con l’eccezione della Svizzera, assunta a riferimento per i servizi finanziari.

Data la natura qualitativa del lavoro, si è scelto di non considerare significative le variazioni inferiori ai 5 punti percentuali, che vengono ricondotte alla normale variabilità dei dati.

A valle del censimento dei singoli settori, viene elaborato un indicatore sintetico – l'Indice di liberalizzazione nazionale – espresso come la media aritmetica dei risultati trovati. Siamo perfettamente consapevoli che questa è un'operazione arbitraria, che i settori indagati hanno pesi diversi e che nel loro complesso non rappresentano integralmente l'economia italiana. Tuttavia, proprio in funzione dell'approccio qualitativo che viene impiegato, riteniamo che questo indicatore possa essere utile a intuire quale e quanta strada resti da compiere al Paese.

6. L'Indice delle liberalizzazioni 2011 / I risultati

Rispetto agli anni precedenti, è stato introdotto un nuovo settore, cioè il mercato dell'arte. Inoltre, alcuni cambiamenti metodologici su pubblica amministrazione e poste ci hanno costretto a ricalcolare i valori di questi due settori negli anni precedenti. Questo ha determinato anche una rivalutazione dell'Indice complessivo per gli anni dal 2007 al 2010.

Nel complesso, l'Italia appare liberalizzata al 49%, lo stesso valore del 2009 e un punto in più del 2010. Tale staticità nasconde, però, importanti cambiamenti in alcuni settori. In generale, continua ad apparire confermata un'intuizione già espressa in precedenza: in assenza di riforme, i settori relativamente più liberalizzati tendono a diventare più competitivi (è il caso dell'energia elettrica), quelli meno liberalizzati sembrano invece regredire (come il trasporto ferroviario). Altri settori ancora scontano peggioramenti importanti del *benchmark* (il fisco), mentre taluni risentono di un suo miglioramento (la P.A., dove il Paese di riferimento è diventato la Danimarca). La Tabella 2 riporta i risultati dell'Indice settore per settore, e l'Indice aggregato. Al termine di questa introduzione è presente un prospetto

riassuntivo con tutte le singole valutazioni settoriali.

Tabella 2 Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni (2007-2011)					
	2007	2008	2009	2010	2011
Mercato elettrico	63	65	69	71	72
Televisione	70	68	67	65	62
Servizi finanziari	59	62	63	64	69
Trasporto aereo	66	70	68	60	62
Mercato del lavoro	50	35	55	60	60
Mercato del gas naturale	48	54	52	55	62
Fisco	44	43	52	54	56
Ordini professionali	46	46	47	47	47
Pubblica amministrazione (*)	40	37	35	38	39
Trasporto pubblico locale	45	46	43	43	44
Servizi postali (*)	37	38	38	41	47
Telecomunicazioni	40	35	39	41	42
Trasporto ferroviario	49	49	49	41	36
Infrastrutture autostradali	32	32	29	29	28
Servizi idrici	27	27	32	17	19
Mercato dell'arte	44	44	45	45	45
Indice Italia (**)	47	47	49	48	49

(*) A causa di un cambio di metodologia, i valori relativi agli anni 2007-2010 sono stati ricalcolati.
(**) I valori dell'Indice Italia sono stati ricalcolati per tener conto degli adeguamenti metodologici in due settori e dell'aggiunta di un nuovo settore.

Va enfatizzato che, nella maggior parte dei casi, i valori dell'Indice scontano un *lag* temporale di uno o due anni, a seconda della prontezza con cui i dati diventano disponibili. Dunque, la valutazione relativa al 2011 si riferisce, normalmente, al 2009 o al 2010. L'anno "reale" di riferimento è specificato nel testo di ciascun capitolo.

La Figura 1 riporta l'evoluzione del grado complessivo di liberalizzazione dell'economia italiana, mentre la Figura 2 confronta il grado di liberalizzazione dei diversi settori.



Un vantaggio dell'Indice delle liberalizzazioni è che esso consente confronti su due dimensioni: tra settori diversi in uno stesso anno, e all'interno dello stesso settore su diversi anni.

Concentrandosi sulla dimensione "orizzontale", si osserva che il 49% italiano mette assieme realtà molto diverse. Alcuni settori, come quello dell'energia elettrica che dal 2007 guida la classifica, appaiono ragionevolmente liberalizzati e confrontabili coi Paesi di riferimento; in genere in questi settori i

progressi verranno col tempo e dipendono, perlopiù, dal consolidarsi delle dinamiche competitive o dal *fine tuning* regolatorio, oltre che dalla graduale rimozione dei colli di bottiglia “reali”, anziché normativi, come nel caso del potenziamento della rete elettrica. I settori “di successo” generalmente sono stati spinti dall’iniziativa comunitaria, anche se in alcuni casi – ed è sempre l’elettricità l’esempio in questione – il nostro Paese si è spinto oltre a quanto strettamente richiesto. Si osserva, ed è coerente con le tesi presentate, che i settori più liberalizzati (con l’eccezione del mercato del lavoro, che però non è un “settore” quanto una condizione per l’esercizio della libertà economica) sono tutti regolati da un’autorità indipendente. Per inciso, la presenza di un regolatore indipendente è pure associata con la disponibilità di dati più aggiornati, affidabili e capillari.

Altri settori, invece, manifestano risultati clamorosamente insoddisfacenti. Ciò può dipendere da varie ragioni. I due settori in coda alla classifica aiutano a comprendere le principali. Nel caso dei servizi idrici, che peraltro presumibilmente peggioreranno nei prossimi anni in conseguenza del referendum, a pesare è sia l’assenza di un quadro giuridico di riferimento coerente coi principi della concorrenza (problema di cui risente pure il trasporto pubblico locale), sia la pervasiva presenza del settore pubblico (principalmente a livello locale). Per quel che riguarda le infrastrutture autostradali, invece, la zavorra concorrenziale deriva dal perdurante livello di incertezza normativa, ossia dai continui mutamenti che vengono apportati al quadro di riferimento, anche di natura fiscale. In breve, il settore risente dell’eccesso di attenzioni da parte della politica. È probabile che il livello di liberalizzazione diminuisca ulteriormente nei prossimi anni, in conseguenza della norma contenuta nella manovra 2011, che limita all’1% annuale la deducibilità fiscale degli investimenti, portando così la durata del periodo di ammortamento, ai fini fisca-

li, all'incredibile valore di un secolo (superiore non solo alla durata della concessione, ma anche alla vita tecnica dell'infrastruttura e alla vita attesa dell'impresa che la gestisce). Le ragioni per cui tale provvedimento è devastante sono numerose.²⁸ Tra l'altro, la norma infrange la "lealtà minima" che sarebbe dovuta tra il fisco e il contribuente, e apre una faglia tra la "realtà civile" dell'ammortamento e la sua "realtà fiscale". Ma, al di là di tutto questo, presenta risvolti anticompetitivi in almeno due sensi: 1) in generale, crea la condizione per cui il bene, allo scadere della concessione, non sarà stato completamente ammortato, e questo scoraggia i nuovi entranti a competere per aggiudicarsi il rinnovo della concessione stessa elevando una barriera di natura finanziaria; 2) inoltre, l'incertezza delle regole scoraggia l'ingresso degli investitori, specie nei settori ad alta intensità di capitale.

La Figura 3 divide i settori indagati per livello di liberalizzazione. Vengono cioè distinti i settori molto (>60%) o abbastanza (tra 50 e 60%) liberalizzati da quelli poco (tra 40 e 50%) o per nulla (<40%).



28. Franco Debenedetti, "Quelle concessioni senza privati", *Il Sole 24 Ore*, 9 luglio 2011.

Come si vede, la maggior parte dei settori (56%) risulta poco o per nulla liberalizzato. Si osserva però una, potenzialmente positiva, asimmetria: tra i settori liberalizzati prevalgono quelli “molto” liberalizzati, mentre nell’altra metà dell’economia i settori poco liberalizzati sono più numerosi di quelli che non lo sono affatto. Questa sensazione moderatamente positiva è confermata da un ulteriore elemento: su sedici settori, ben dieci (62%) migliorano rispetto all’anno precedente, mentre tre restano stabili e tre peggiorano. Alcuni settori presentano evoluzioni assai promettenti: il mercato del gas migliora la sua condizione di 7 punti percentuali, principalmente grazie alla maggiore concorrenza nell’approvvigionamento resa possibile dall’ingresso in operatività del terminale di rigassificazione di Rovigo, l’unico *entry point* in Italia non posseduto dall’*incumbent* e attraverso il quale transita gas maggioritariamente slegato dai contratti dell’*incumbent*; i servizi postali guadagnano sei punti, grazie al recepimento, pur lacunoso, della terza direttiva europea sul settore. Per quanto riguarda il segno “meno”, solo un settore, il trasporto ferroviario, conosce una contrazione rilevante (cinque punti): la ragione va cercata soprattutto nella riforma del 2009 che, se da un lato congela i contratti del trasporto regionale fissandone la durata nell’assurdo valore di sei anni rinnovabili per altri sei, dall’altro assegna enorme discrezionalità al decisore politico, peraltro in assenza di un regolatore di settore credibile, nell’impedire fermate intermedie ai concorrenti qualora la loro presenza sulle linee intralciasse il piano economico del monopolista. Comunque, tutti i settori citati, così come altri, richiedono importanti riforme, specie in presenza di soggetti dominanti verticalmente integrati, che al tempo stesso controllano le infrastrutture e dominano il mercato (come Eni nel gas e Ferrovie dello Stato nei trasporti ferroviari).

7. Conclusioni

Per concludere, il giudizio derivante dall'Indice delle liberalizzazioni 2011 è ambivalente. Per un verso, si osserva il persistere di *trend* già rilevati: una sorta di migrazione naturale dei settori censiti verso una maggiore concorrenzialità (specie per quelli che avevano già superato un punto critico) controbilanciata però da un secco peggioramento in alcuni casi, dal deterioramento del *benchmark* che offusca la contrazione italiana in altri (come il fisco). D'altro canto, i progressi sono modesti e "spontanei", non derivano da un consapevole intervento di liberalizzazione dell'economia.

Se queste considerazioni, nella sostanza, ricalcano quelle espresse in tutte le precedenti edizioni dell'Indice, il momento in cui si calano è assai diverso. L'urgenza che i mercati finanziari mettono sul governo italiano è quella di risanare, in modo rapido, concreto, misurabile e credibile il bilancio pubblico. Ciò presuppone certamente un radicale taglio della spesa, ma richiede pure di individuare misure che consentano al Pil di crescere e svilupparsi. Le liberalizzazioni sono esattamente quello di cui il Paese ha bisogno e quello di cui non può fare a meno. Si tratta di provvedimenti a costo zero, tali quindi da non alterare i saldi di bilancio nel breve termine; e si tratta di provvedimenti a lunga gittata, che nel lungo termine possono far lievitare il Pil e, con esso, la base imponibile e il gettito fiscale, puntellando l'operazione di risanamento delle finanze pubbliche e di riduzione del debito.

Liberalizzare vuol dire essenzialmente rimuovere ostacoli all'ingresso sul mercato e all'esercizio della libertà economica. Ma richiede anche interventi collaterali che consolidino gli obiettivi, sottraendo il mercato appena costruito alle ambizioni di controllo dei governi. Due sono, in particolare, le misure indispensabili: 1) nella misura in cui la regolazione dei mercati è utile o necessaria, essa deve essere affi-

data a regolatori indipendenti anziché a uffici ministeriali guidati da politici; 2) gli *incumbent* pubblici vanno privatizzati, laddove necessario procedendo preventivamente a una riorganizzazione societaria (e all'eventuale introduzione di norme *ad hoc*), per esempio, per rompere i monopoli verticalmente integrati.

L'Indice delle liberalizzazioni vuole essere, al tempo stesso, strumento di informazione e di stimolo, nello spirito col quale George Yarrow descrive la missione degli intellettuali nel saggio introduttivo al volume. È dal dibattito, dal confronto anche duro tra visioni e opinioni, tra interpretazione dei fatti e dei dati, che può emergere una migliore comprensione del mondo che ci circonda. Questo pluralismo non può essere assente dalle discussioni sulle politiche pubbliche. Proprio la natura fatalmente incerta e parziale della conoscenza, e la conseguente impossibilità di conoscere il futuro, costituisce il più potente argomento a favore del mercato, della concorrenza, e del nesso tra innovazione e libertà economica. Un Paese come l'Italia dove quasi ogni scelta viene filtrata attraverso decisioni collettive ha un drammatico bisogno di umiltà regolatoria, di riduzione ai minimi termini dell'influenza pubblica sulla vita economica, di smantellamento dei monopoli e della rendite.

Come scrive Yarrow, «determinare le condizioni giuste per una politica pubblica efficace talvolta assomiglia al tentativo di sfidare le leggi dell'entropia. Ci consola il fatto che questa è la condizione in cui opera l'umanità intera e che vi sono alcuni motivi per ben sperare, se non proprio per essere ottimisti. Il Progresso esiste, e alle sue radici vi è l'ampliamento dell'insieme delle informazioni e della conoscenza collettiva dell'umanità».

Tabelle riassuntive

Prospetto riassuntivo					
	2007	2008	2009	2010	2011
Mercato elettrico	63	65	69	71	72
Televisione	70	68	67	65	62
Servizi finanziari	59	62	63	64	69
Trasporto aereo	66	70	68	60	62
Mercato del lavoro	50	35	55	60	60
Mercato del gas naturale	48	54	52	55	62
Fisco	44	43	52	54	56
Ordini professionali	46	46	47	47	47
Pubblica amministrazione (*)	40	37	35	38	39
Trasporto pubblico locale	45	46	43	43	44
Servizi postali (*)	37	38	38	41	47
Telecomunicazioni	40	35	39	41	42
Trasporto ferroviario	49	49	49	41	36
Infrastrutture autostradali	32	32	29	29	28
Servizi idrici	27	27	32	17	19
Mercato dell'arte	44	44	45	45	45
Indice Italia (**)	47	47	49	48	49
(*) A causa di un cambio di metodologia, i valori relativi agli anni 2007-2010 sono stati ricalcolati.					
(**) I valori dell'Indice Italia sono stati ricalcolati per tener conto degli adeguamenti metodologici in due settori e dell'aggiunta di un nuovo settore.					

Indice delle liberalizzazioni 2011

Settore: Elettricità					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	96	67
		(100-CR3)	60	49	
Switching factor	30				62
Modello di unbundling	20				100
Valutazione complessiva					72

Settore: Gas naturale					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	97	69
		(100-CR3)	60	50	
Switching factor	30				44
Modello di unbundling	20				70
Valutazione complessiva					62

Settore: Servizi idrici					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Mercato	40	Gestione	40	6	14
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	58	
Concorrenza	30	Affidamento	50	23	24
		Altre misure concorrenziali	50	25	
Quadro regolatorio	30			20	20
Valutazione complessiva					19

Tabelle riassuntive

Settore: Telecomunicazioni Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Apertura del mercato	33	Barriere legali all'ingresso	25	50	43
		Market share dell'incumbent	25	25	
		Numero operatori attivi	15	35	
		Concentrazione del mercato	20	50	
		Integrazione dell'offerta	15	60	
Assetto istituzionale	33	Controllo statale dell'incumbent	25	35	54
		Implementazione quadro normativo europeo	20	80	
		Autorità nazionale di regolamentazione	30	60	
		Regolamentazione tariffaria	25	45	
Rete	33	Livello di separazione	75	25	28
		Switching	25	35	
Valutazione complessiva					42

Settore: Trasporto ferroviario Benchmark: Svezia					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	65	59
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	68	
		Competenze dell'autorità	33	47	
Accesso	21	Barriere informative	7	60	26
		Barriere amministrative	36	22	
		Barriere operative	57	22	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	70	36
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	14	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	16	
Valutazione complessiva					36

Indice delle liberalizzazioni 2011

Settore: Trasporto aereo Benchmark: Irlanda					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Normativa comunitaria	75%	100	86
		Normativa nazionale	25%	40	
Accesso	21	Oneri pubblico servizio	70%	80	68
		Slot	30%	30	
Mercato	70	Sviluppo del trasporto aereo	50%	42	57
		Quota mercato liberalizzato	50%	75	
Valutazione Complessiva					62

Settore: Trasporto pubblico locale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del TPL	35	55	71
		Regolazione dell'accesso al mercato	45	70	
		Normativa comunitaria	20	100	
Accesso	21	Barriere informative	10	60	51
		Barriere amministrative	30	50	
		Barriere operative	60	50	
Mercato	70	Nuovi operatori	30	35	38
		Sviluppo del TPL	20	75	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	50	25	
Valutazione complessiva					44

Tabelle riassuntive

Settore: Infrastrutture autostradali Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Contendibilità	40	Affidamento	40	25	51
		Durata concessioni	20	50	
		Natura concessionari	40	78	
Affidabilità	60	Intervento legislativo	40	0	12
		Confusione istituzionale	20	60	
		Conflitti d'interesse	40	0	
Valutazione complessiva					28

Settore: Servizi postali Benchmark: Olanda					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	50				57
Access	50				39
Valutazione complessiva					47

Settore: Televisione Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Intervento pubblico	40	Operatore PBS	50	35	60
		Intervento pubblico	50	85	
Concentrazione del mercato	30	Concentrazione del mercato	40	65	62
		Concentrazione del mercato dell'ascolto	20	40	
		Concentrazione del mercato pubblicitario	20	50	
		Televisione locale	20	90	
Concorrenza infrastrutturale	30	Mercato ATT	30	65	64
		Disponibilità tecnologie alternative	30	60	
		IPTV	20	35	
		Video online	20	85	
Valutazione complessiva					62

Indice delle liberalizzazioni 2011

Settore: Servizi finanziari Benchmark: Svizzera				
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Parziale Sottoindicatore (%)	Parziale Indicatore (%)
Capitalizzazione	51	Generata	42	53
		Nuova	21	
		Rapporto PIL	25	
		Dispersione	132	
		Non in mano pubblica	32	
		In mano straniera	115	
		Non vincolata	45	
Turnover	24	Generato	87	133
		Nuovo	150	
		Non polarizzato	122	
Regolatori	25	Responsabilità	100	70
		Indipendenza	67	
		Poteri e risorse	33	
		Struttura dei processi	100	
		Standard professionali	100	
		Autoregolamentazione	0	
		Standard di autoregolamentazione	0	
		Scambio di informazioni	100	
		Meccanismi di condivisione	100	
		Rapporti internazionali	100	
Valutazione complessiva				69

Tabelle riassuntive

Settore: Ordini professionali Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Architetti	7,5	Avvio	40	58	64
		Conduzione	40	55	
		Organizzazione	20	95	
Avvocati	7,5	Avvio	40	43	57
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	87	
Contabili	7,5	Avvio	40	35	46
		Conduzione	40	50	
		Organizzazione	20	60	
Ingegneri	7,5	Avvio	40	37	49
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	95	
Assistenti sociali	7,5	Avvio	40	73	80
		Conduzione	40	78	
		Organizzazione	20	100	
Giornalisti	7,5	Avvio	40	73	72
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	100	
Agrotecnici	7,5	Avvio	40	35	47
		Conduzione	40	53	
		Organizzazione	20	60	
Agronomi – Forestali	7,5	Avvio	40	34	36
		Conduzione	40	35	
		Organizzazione	20	40	
Periti agrari	7,5	Avvio	40	35	45
		Conduzione	40	47	
		Organizzazione	20	60	
Geometri	7,5	Avvio	40	34	40
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	60	
Ordinismo	25				25
Valutazione complessiva					47

Indice delle liberalizzazioni 2011

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

Settore: Fisco Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Tassazione delle imprese	60	Tassazione totale	50	61	61
		Adempimenti fiscali	25	24	
		Sussidi	25	100	
Tassazione delle persone	30	Pressione fiscale e contributiva media	60	24	44
		Progressività	30	76	
		Aliquota massima	10	72	
Pressione sul Pil	10				67
Valutazione complessiva					56

Tabelle riassuntive

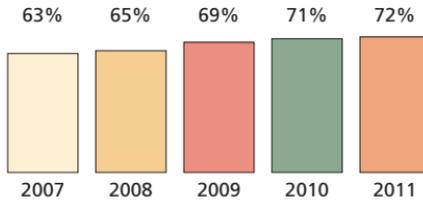
Settore: Pubblica amministrazione (*)					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Government effectiveness	40				
Lib. cittadini dalla PA	20	Spesa per servizi / spesa pubblica	50		
		E-government	50		
Lib. imprese dalla PA	20				
Lib. PA locale da PA centrale	20	Spesa locale / Spesa nazionale	50		
		Tasse locali / Tasse nazionali	50		
Valutazione complessiva					39
(*) Per la metodologia di calcolo e il valore dei singoli indicatori, che vengono riportati a 100 solo nella definizione dell'indice sintetico, si veda il capitolo.					

Settore: Mercato dell'arte					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Proprietà	15	Esercizio dei diritti di proprietà	80	50	40
		Alienabilità beni dello Stato	20	0	
Diritto di seguito	20	Modalità di applicazione	70	60	50
		Modalità di gestione	30	27	
Circolazione	40	"Notifica"	80	35	35
		Procedure di esportazione	20	35	
Fiscalità	25				60
Valore complessivo					45

Capitolo 1

Mercato elettrico

di Massimo Beccarello e Daniela Floro



Il mercato elettrico italiano è stato interessato nel corso del 2009¹ da un ampio processo di completamento della piattaforma commerciale e riorganizzazione del mercato. In particolare, la legge n. 2 del 28 gennaio 2009, all'art. 3 co. 10-13, dispone un processo di riforma del mercato elettrico distinto in tre fasi:

- una prima fase caratterizzata dal completamento dell'attuale mercato con l'introduzione di un mercato infragiornaliero, la riforma del mercato dei servizi di dispacciamento, la realizzazione del *market coupling* con i mercati elettrici dei Paesi limitrofi e il potenziamento dei mercati a termine;
- una seconda fase caratterizzata dall'accorpamento in tre macro-zone della suddivisione del mercato elettrico (lato domanda);
- una terza fase caratterizzata dal passaggio dall'at-

1. Si ricorda che le valutazioni sono condotte sulla base dei dati ufficiali pubblicati nella relazione annuale dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas. La relazione di riferimento è quella pubblicata nel luglio 2010 con riferimento ai macrodati 2009.

tuale sistema di formazione del prezzo nel mercato dell'energia, ora basato sul *system marginal price*, a un meccanismo di tipo *pay as bid*.

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

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

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

Nella nostra analisi i dati di riferimento sono quelli del 2009 pubblicati nelle relazioni ufficiali dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) del 2010. Il principale criterio utilizzato per valutare l'efficacia del processo di liberalizzazione del mercato elettrico è l'analisi del grado di contendibilità del mercato. Nel capitolo è stato analizzato in via prioritaria il segmento della generazione elettrica, che negli ultimi anni si sta sempre più orientando verso l'utilizzo del gas naturale quale combustibile principale per la produzione di elettricità.

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

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

Come nelle edizioni precedenti l'analisi è stata condotta utilizzando i dati, pubblicamente disponibili, riguardanti le caratteristiche strutturali del settore pubblicati: dalla Autorità di Vigilanza del Settore, dal Gestore del Mercato Elettrico (GME) e dai principali operatori.

Riteniamo tuttavia opportuno ricordare che lo *shock* economico che ha colpito le principali economie occidentali nel 2008 e nel 2009 ha avuto un forte impatto anche nel settore elettrico determinando una significativa contrazione dei consumi e un eccesso di offerta che ha colpito in misura prevalente gli investimenti nei nuovi impianti a ciclo combinato.

1. Struttura della generazione elettrica

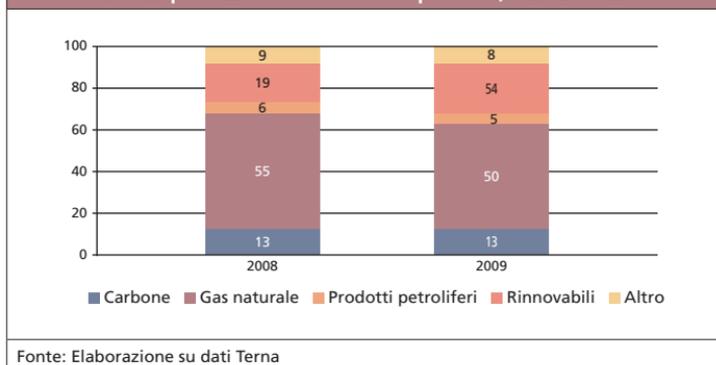
Nel 2009 la richiesta di energia elettrica è stata di 320,3 TWh, con una contrazione del 5,7% rispetto all'anno precedente. Si conferma pertanto la riduzione dei consumi a causa della crisi economica, che già nel 2008 aveva registrato una modesta flessione pari allo 0,1%. Tuttavia, l'intensità di tale riduzione rappresenta

un evento unico. Infatti, secondo i dati storici occorre tornare al 1949 per trovare una riduzione di entità paragonabile (-8,2%) mentre nel 1975 la riduzione fu dell'1,8% e infine nel 1981 e nel 1983 restò ben sotto l'1%. L'andamento della domanda del 2009 evidenzia che tale contrazione è stata maggiore nel secondo trimestre, mentre nel terzo e quarto trimestre la caduta è stata di entità inferiore.

A fronte della contrazione della domanda, la produzione netta di energia elettrica è stata pari a 281,1 TWh (-8,5% rispetto al 2008). Il fabbisogno italiano è stato coperto per l'86% (275,3 TWh) con la produzione nazionale e per il restante 14% dalle importazioni nette dall'estero, per un valore pari a 45,0 TWh, in aumento del 12,3% rispetto all'anno precedente.

Il confronto del *mix* della generazione elettrica tra il 2008 e il 2009 conferma il *trend* di crescita della produzione da fonti rinnovabili, dovuta alla crescita della produzione idroelettrica (+13,2%), eolica (+33,6%) e soprattutto al contributo della produzione fotovoltaica che ha raggiunto i 676 MWh, registrando una crescita del 251% rispetto al 2008. Complessivamente, la produzione da fonti rinnovabili è aumentata del 19,2%, con un'incidenza sul consumo interno lordo di energia elettrica, al netto degli apporti di pompaggio, pari al 20,8% (era il 16,5% nel 2008). A fronte dell'aumento del peso della produzione da fonte rinnovabile, si è registrata una contrazione del 13,6% della produzione fossile, che comunque rappresenta nel complesso il 76,9% della produzione netta nazionale. Tra i combustibili fossili impiegati, il gas naturale mantiene il suo primato rappresentando il 66,2% della produzione termica totale.

Figura 1
Percentuale mix produzione elettrica netta per fonti, Italia 2008-2009



Nell'ultimo anno il contributo dell'*incumbent* nazionale alla produzione lorda è diminuito dell'1,4% rispetto all'anno precedente, con una quota di mercato passata dal 31,8% nel 2008 al 30,4% nel 2009. I soggetti che hanno beneficiato dei maggiori spazi di mercato resi disponibili dalla riduzione della quota di mercato del gruppo Enel, sono stati il gruppo Eni, la cui quota di mercato è passata dall'8,6% del 2008 al 9,7% nel 2009, e gli operatori di dimensioni minori, in particolare di A2A la cui quota di mercato è aumentata dell'1,4%. Per quanto concerne gli altri principali operatori (Edison, Edipower ed E.On), il loro contributo alla produzione lorda nazionale è invece diminuito in media dello 0,7% rispetto al 2008.

L'indice di concentrazione dei primi quattro operatori (CR4) e l'indice Herfindahl-Hirschman (HHI) confermano l'aumento della competitività nel settore della generazione elettrica. In particolare, l'indice CR4 ha subito una contrazione dell'1,2% rispetto al 2008 e del 7,6% rispetto al 2004, anno di apertura del mercato elettrico all'ingrosso. Inoltre, l'indice HHI è diminuito di ben 100 punti negli ultimi due anni e di 940 punti negli ultimi 6 anni.

I valori dei due indici e in particolare dell'indice HHI mostrano come la principale determinante dell'aumento della pressione concorrenziale nella produzione elet-

trica possa essere attribuita a una crescita omogenea degli operatori di minori dimensioni.

Tabella 1
Contributo dei principali operatori alla produzione nazionale lorda, 2004-2009

Operatori	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gruppo Enel	43,5	38,8	34,9	31,7	31,8	30,4
Gruppo Edison	12	11,7	13,1	13,5	11,8	11
Gruppo Eni	5,9	8,9	9,3	9,7	8,6	9,7
E.On (Ex Endesa Italia)	7,3	8,1	9,7	8,1	7	6,5
Edipower	8,9	8	8,3	8,1	7,8	6,9
Tirreno Power	2,2	3,8	4	3,9	4,2	3,5
Gruppo Erg	1,9	1,8	1,7	1,6	1,4	1,1
Electrabel/Acea	1,3	1,5	1,8	1,5	1,5	1,6
Gruppo Saras	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,6
Aem Milano	1,5	1,2	1,6	1,6	-	-
Asm Brescia	0,9	0,9	1,1	0,9	-	-
A2A (fusione Aem Milano/Asm Brescia)	-	-	-	-	2,5	3,9
Gruppo Axpo (EGL)	-	-	-	0,8	2,2	2,3
Sorgenia	-	-	-	1,4	1,4	1,2
Iride (Ex Aem Torino)	0,6	1,1	1,3	1,1	1,2	1,8
Altri produttori	12,5	12,7	11,7	14,6	17,2	18,5
CR4	65,6	67,5	67	63	59,2	58
HHI	2.220	1.900	1.660	1.440	1.380	1.280

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

In riferimento alla capacità netta disponibile anche in questo caso si evidenzia una riduzione della concentrazione rispetto al 2008. La capacità massima netta disponibile nel 2009 è stata pari a 101.447 MW, mentre quella disponibile per almeno il 50% delle ore è stata pari a 86.914 MW. Gli operatori con quota di mercato della capacità netta disponibile superiore al 5% sono stati cinque: Enel (39,8%), Edipower (8,0%), Edison (7,7%), Eni (6,2%) e E.On (5,3%). L'indice di concentrazione delle prime quattro imprese è risultato pari al 61,7%, mentre l'indice HHI è stato pari a 1.819, registrando una diminuzione di 102 punti rispetto al 2008, flessione di minor entità rispetto a quella registrata tra il 2008 e il 2007 (pari a 205 punti).

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

di mercato concentrata, sebbene si stia avvicinando alla soglia che indica un mercato moderatamente concentrato.²

Infine, l'analisi della concentrazione nel mercato della generazione elettrica destinata al consumo conferma una contrazione dell'indice HHI, in linea con quanto registrato negli ultimi anni. In questo segmento si è registrata una diminuzione di 11 punti, portando l'indice di concentrazione nel 2009 a quota 1.579.

La presenza della problematica autorizzativa, che solitamente ha caratterizzato il nostro Paese in passato, non ha ostacolato l'ingresso di nuova capacità di generazione efficiente per 2.822 MW (+ 2,9% rispetto al 2008), di cui circa due terzi termoelettrico e un terzo di rinnovabili. Tuttavia si deve evidenziare che l'aumento della capacità è il più piccolo dal 2004 a oggi. Come nel 2008, la nuova capacità è stata installata prevalentemente nell'Italia meridionale e in Sicilia, determinando un significativo riequilibrio territoriale dell'offerta e della struttura dei costi. In particolare, sono entrati in funzione l'impianto a carbone di Torvaldaliga nel Centro Sud con 700 MW di potenza e 600 MW di impianti eolici.

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

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

La prima causa è imputabile al fatto che al momento

2. Infatti, se l'indice HHI è minore di 1.000, si ha un mercato concorrenziale, per valori compresi tra 1.000 e 1.800 si ha un mercato moderatamente concentrato e, infine, per valori superiori a 1.800 si ha un mercato fortemente concentrato.

dell'avvio del mercato elettrico è stata adottata una soluzione semplificata per il mercato dei servizi di dispacciamento. In altri termini, il mercato del giorno prima (borsa elettrica) doveva fornire un sistema di prezzi di riferimento per la gestione dei servizi ancillari di risoluzione delle congestioni, riserva e bilanciamento all'operatore di rete. Questa imperfezione ha comportato l'impossibilità di qualificare il costo dell'energia utilizzata in relazione al servizio specifico con il rischio di scarsa trasparenza e inefficienze (dovute anche al più ampio spazio per comportamenti opportunistici degli operatori) nella gestione dei servizi ancillari del sistema.

La seconda causa di tipo fisico-strutturale riguarda lo sviluppo della rete. Quanto più la rete è congestionata tanto più difficile risulta la possibilità di favorire il confronto competitivo tra gli impianti costruiti negli anni recenti e di conseguenza la possibilità di limitare i costi (dei servizi ancillari) per far sì che gli esiti del mercato commerciale (ordine di merito del mercato elettrico) siano sostenibili dal punto di vista dei flussi fisici tra generatori e centri di consumo (servizi ancillari del dispacciamento).

La terza causa risiede nel forte ritardo con cui si sono sviluppati i mercati a termine sia fisici che finanziari rispetto agli altri Paesi europei.

Al fine di garantire una maggiore coerenza con le versioni precedenti dell'Indice abbiamo utilizzato i dati disponibili per il 2009. Dobbiamo subito premettere che il 2009 è stato un anno particolare nella storia del mercato elettrico italiano che ha subito sia gli effetti della crisi economica, che ha comunque colpito tutto il mondo, che lo scoppio della bolla petrolifera. La crisi economica ha determinato soprattutto una forte riduzione della domanda, come discusso in precedenza; a questa si è aggiunto il crollo dei prezzi del Brent (-33%) tornato al livello del 2005. A questi fattori si deve inoltre sommare una diminuzione della nuova capacità installata rispetto ai livelli registrati dall'apertura del mercato. La combinazione di questi fattori ha determinato una forte diminuzione del Prezzo Unico Nazionale (PUN) sceso sotto i 64 €/MWh,

tornando ai livelli del 2005. I volumi scambiati sul mercato del giorno prima si sono attestati a 213 TWh con una flessione di 20 TWh rispetto al 2008, mostrando un'ottima capacità di tenuta del mercato e confermando il livello di liquidità degli anni precedenti con una riduzione dell'1%. Infatti, la liquidità del mercato nel 2008 è stata pari al 69% e nel 2009 al 68%.

La caduta dei volumi è da attribuire per metà alla riduzione dei volumi scambiati dagli operatori non istituzionali, confermatasi stabili al picco del 33% raggiunto nel 2008, e per l'altra metà a fattori di natura "regolatoria" tra cui l'annullamento delle offerte integrative di Terna (-3,4 TWh) previsto dalla delibera ARG/elt 203/08, la riduzione delle vendite del GSE (-2,5 TWh) e degli acquisti dell'Acquirente Unico (-4 TWh), che sono comunque rimasti stabili passando da 99 TWh a 95 TWh.

Dopo aver analizzato l'andamento della liquidità del mercato IPEX, è importante analizzare il comportamento del PUN. In termini medi il PUN ha registrato una flessione del 26,8%, mai registrata prima sul mercato italiano. È interessante notare che la caduta dei prezzi ha colpito tutti i mesi dell'anno e tutti i gruppi di ore, sebbene con intensità diverse. Infatti, nelle ore di picco il PUN medio si è attestato a 83,05 €/MWh con una contrazione superiore a 31 €/MWh; mentre i prezzi delle ore di fuori picco e dei festivi sono diminuiti di 19 €/MWh attestandosi rispettivamente a 48,29 €/MWh (-28,7%) e a 59,27 €/MWh (-23,9%). Questo andamento ha comportato un'ulteriore riduzione del differenziale dei prezzi di picco e fuori picco pari a 35 €/MWh, tendenza già registrata nel 2008 seppure con minore intensità, confermando quindi la crescente pressione concorrenziale anche nelle ore di picco. Per contro, il confronto tra i prezzi delle ore festive e fuori picco mostra l'ennesimo massimo storico, pari a 11 €/MWh, dovuto a maggiori livelli di concentrazione dell'offerta nelle ore festive e indicando quindi una notevole differenza della struttura competitiva caratterizzante il mercato del giorno prima nelle ore non di picco.

Tabella 2 Andamento medio annuale del PUN (2004-2009) per gruppi di ore							
Prezzo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 2009/2008
Medio	51,66	58,59	74,75	70,99	86,99	63,72	-26,8%
Medio Picco lavorativo	76,5	97,8	108,73	104,9	114,38	83,05	-27,4%
Medio Fuori picco	38,88	42,15	54,12	48,06	67,75	48,29	-28,7%
Medio Festivo	37,48	44,33	60,25	58,58	77,88	59,27	-23,9%
Minimo	1,1	10,42	15,06	21,44	21,54	9,07	-57,89%
Massimo	189,19	170,61	378,47	242,42	211,99	172,25	-18,75%

Fonte: Elaborazione su dati GME

Le dinamiche del PUN sopra esposte possono essere spiegate da tre fattori: l'evoluzione dei costi di produzione, l'andamento della domanda e quello della concentrazione del mercato. In primo luogo, il PUN mostra una relazione ritardata di alcuni mesi rispetto all'andamento del prezzo dei prodotti petroliferi a causa della struttura contrattuale dei costi di approvvigionamento e dei prezzi di vendita sul mercato a termine. La caduta del Brent, che ha visto le quotazioni passare da 75 a 43 \$/bbl, registrando un calo del 36%, ha determinato una contrazione dei costi di generazione seppure con un certo ritardo temporale. La flessione del Brent è stata solo in parte compensata dall'evoluzione del tasso di cambio (1,39 \$/€), anche questo in calo tendenziale rispetto al 2008 (-5%), che ha determinato una contrazione del Brent corretta per il tasso di cambio pari -33%. L'indice ITEC,³ elaborato da Ref-Morgan Stanley, riferito a impianti CCGT corretto per un rendimento del 53%, si è attestato a 51,21 €/MWh, con un calo del 32% su base annua, ma con un ritardo temporale di circa tre mesi rispetto alla quotazione dei prodotti petroliferi. L'analisi mensile dell'andamento dell'indice ITEC mostra come nel primo semestre la sua riduzione per quanto tendenziale sia stata di minor entità (-24%), passando da 69,38 €/MWh a 41,01 €/MWh, mentre nel secondo semestre,

3. Indice di riferimento dei costi di generazione a ciclo combinato per il mercato italiano.

per quanto si siano registrati dei rialzi da 44,56 €/MWh a 55,92 €/MWh, l'intensità del ribasso è stata maggiore (pari al 39%).

In secondo luogo, l'andamento del PUN segue la stagionalità della domanda. L'evoluzione della domanda nel 2009, in forte contrazione (-6,7%) rispetto al 2008, ha seguito una traiettoria a "U" con una fase più acuta nel primo semestre, con ribassi dal 10% al 13%, e una fase di parziale rientro nel secondo semestre, con ribassi di minore entità dal 7% al 5%. Questo andamento ha comportato nel primo semestre sei ribassi congiunturali e tendenziali, con una riduzione del PUN del 18% rispetto ai valori registrati nel 2008, e nel secondo semestre ribassi tendenziali di maggior entità pari al 34% rispetto ai valori del 2008.

Infine, per quanto concerne la struttura del mercato, responsabile dei picchi dei prezzi relativi, si osserva una sensibile riduzione di tutti i principali indici di concentrazione del mercato: la quota di mercato non contendibile (IOR) è scesa al 17%, l'indice di operatore marginale (IOM) è sceso al 27% e l'indice della tecnologia marginale del ciclo combinato (ITMccgt) è salito al 47,5%. La contrazione degli indici di concentrazione è in parte dovuta alla crescente capacità produttiva, che ha determinato un drastico eccesso dell'offerta e una forte pressione concorrenziale al margine tra operatori.

Si conferma pertanto la nostra previsione di un aumento della pressione concorrenziale dovuta all'effetto congiunto dei tre fattori sopra analizzati.

Il confronto internazionale dei prezzi dell'energia elettrica quotati sulle principali borse europee mostra come la contrazione abbia interessato tutti i principali mercati. Le principali cause della forte discesa delle quotazioni sono la drastica riduzione della domanda, dovuta alla fase di profonda crisi economica, e la riduzione dei costi variabili di generazione, dovuta al ridimensionamento dei prezzi dei combustibili. L'analisi dei dati riportati in Tabella 3 mostra una forte riduzione dei prezzi dell'Europa centrale tra i 38,85 €/MWh e i 47,92 €/MWh del mercato svizzero, evidenziando un aumento del differenziale dei prezzi

del mercato francese, meno flessibili a causa dell'elevata incidenza della tecnologia nucleare, e quello tedesco. La minore contrazione registrata sul mercato scandinavo è da attribuire al *mix* di generazione, caratterizzato dalla forte presenza degli impianti idroelettrici. Inoltre, la riduzione tendenziale dei prezzi dell'energia elettrica delle borse elettriche analizzate ha interessato tutti i gruppi di ore, come nel caso del mercato italiano.

Tabella 3
Prezzo medio annuale delle principali borse elettriche europee (€/MWh)

	2009		2008		2007		2006	
	Media	Var. tend.						
IPEX	63,72	-26,8%	86,99	22,5%	70,99	-5,0%	74,75	27,6%
EEX	38,85	-40,9%	65,76	73,1%	37,99	-25,2%	50,79	10,5%
Powernext	43,01	-37,8%	69,15	69,2%	40,88	-17,1%	49,29	5,6%
EXAA	38,95	-41,1%	66,18	69,8%	38,97	-23,5%	50,97	9,8%
NordPool	35,02	-21,7%	44,73	60,2%	27,93	-42,5%	48,59	65,7%
OMEL	36,96	-42,6%	64,44	63,8%	39,35	-22,1%	50,53	-5,9%
PzSvizzera (EEX)	47,92	-35,6%	74,38	61,7%	45,99	-	-	-
PUN-PME*	23,85	17,0%	20,38	-36,8%	32,24	32,8%	24,28	95,3%

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

Non si può non evidenziare come a fronte di una riduzione tendenziale dei prezzi di tutte le principali borse elettriche europee, l'IPEX si conferma anche nel 2009 la borsa elettrica con il prezzo medio più alto, a causa di uno sbilanciamento a favore della produzione da gas e del ruolo marginale, sebbene crescente, della produzione a carbone e delle fonti rinnovabili. Inoltre, il confronto della diminuzione tendenziale in percentuale mostra come nonostante una riduzione consistente registrata sul mercato italiano (-26,8%), questa sia notevolmente inferiore rispetto alle contrazioni delle borse dei Paesi limitrofi, determinando un maggior differenziale tra il PUN e il Prezzo Medio Europeo (PME), salito a 23,85 €/MWh (+17%).

La riduzione del PUN registrata durante il 2009

rappresenta la sintesi della discesa dei prezzi zionali. Tuttavia l'andamento dei prezzi zionali evidenzia delle novità rispetto agli anni precedenti. In primo luogo, si conferma il differenziale tra i prezzi zionali continentali, generalmente più bassi e omogenei, rispetto a quelli delle isole, più elevati. In secondo luogo, per la prima volta il Sud è la macro-zona che registra prezzi medi più bassi, in media pari a 59,49 €/MWh, con una riduzione superiore alla media nazionale (-32%). Infine, la Sardegna si avvicina ai valori medi della Sicilia a causa di una minor riduzione dei prezzi medi (-11%).

Tabella 4 Andamento del PUN nelle diverse macro-zone, 2004-2009							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
€/MWh	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Var. tend. 2008/2009
Nord	48,94	57,71	73,6	68,47	82,92	60,82	-26,7%
Centro Nord	53,03	58,62	74,98	72,80	84,99	62,26	-26,7%
Centro Sud	54,18	59,03	74,99	73,05	87,63	62,40	-28,8%
Sud	54,18	59,03	74,98	73,04	87,39	59,49	-31,9%
Sicilia	55,22	62,77	78,96	79,51	119,63	88,09	-26,4%
Sardegna	59,98	60,38	80,55	75,00	91,84	82,01	-10,7%

Fonte: Elaborazione su dati GME

È interessante notare come l'analisi dei prezzi per gruppi di ore mostri che il differenziale di prezzo sul continente sia relativo soltanto alle ore di picco con prezzi al Sud di 74,01 €/MWh contro i 79-81 €/MWh nelle altre zone. Tale differenziale risulta molto contenuto nelle ore festive con prezzi tra 56 e 58 €/MWh e minimo nelle ore di fuori picco con prezzi vicini a 47 €/MWh. Invece, la divergenza dei prezzi delle isole si registra in tutti i gruppi di ore, risultando massima nelle ore di picco (108 €/MWh in Sardegna e 124 €/MWh in Sicilia), minore nelle ore festive (73 €/MWh in Sardegna e 79 €/MWh in Sicilia) e nelle ore fuori picco lavorative (64 €/MWh in Sardegna e 60 €/MWh in Sicilia).

Diverse sono le cause che danno origine a tali an-

damenti, che possono essere attribuiti a caratteristiche strutturali di fondo. In particolare, il Nord storicamente caratterizzato da prezzi medi inferiori rispetto alle altre zone deve questo suo primato a minori costi di generazione grazie agli impianti idroelettrici e a carbone, a un minor livello di concentrazione dell'offerta e al rilevante contributo delle importazioni che in media "spiazzano" circa 7.000 MW di generazione locale costosa e concentrata. Il primato segnato dal Sud deve essere attribuito al progressivo rinnovamento del parco di generazione, con la conseguente riduzione della produzione a olio combustibile e degli indici di concentrazione. A questi due fattori si deve però aggiungere anche la modifica delle zone adottata da Terna dal 1 gennaio 2009, che ha comportato immediatamente un'inversione del differenziale Nord e Sud.

Nel caso delle isole, il problema della limitata interconnessione con il resto del mercato, rilegando questi mercati a livello locale, è ancora oggi la principale causa strutturale del differenziale dei prezzi. In particolare, l'aumento o la minore riduzione registrata dalla Sardegna e il conseguente allineamento con il prezzo della Sicilia sono dovuti proprio alla restrizione dell'interconnessione con il continente, solitamente concentrata nei mesi di maggio e giugno per lavori di manutenzione, ma quest'anno estesa da aprile a settembre per la realizzazione della nuova rete di interconnessione tra Sardegna e Centro Sud (c.d. Sapei). A questo si deve aggiungere la riduzione dell'offerta di GSE, Enel e E.On che ha comportato l'utilizzo di impianti termici più costosi per soddisfare la domanda locale. Si deve tuttavia osservare come dall'1 dicembre 2009, grazie all'entrata in funzione di Sapei, si è registrato un sostanziale allineamento dei prezzi della Sardegna con quelli continentali.

Per quanto concerne l'andamento dei prezzi della Sicilia, in questo caso, la limitata capacità di interconnessione ha comportato il consolidamento di un mercato locale, con andamenti diversi rispetto al mer-

cato continentale a causa di una progressiva differenza della tecnologia marginale – nel caso della Sicilia prettamente a olio combustibile, mentre nel continente maggiormente legata ai cicli combinati – e dalla differente velocità con cui i costi del combustibile riflettono le variazioni nelle quotazioni del petrolio. In questo contesto, la riduzione della capacità disponibile e la conseguente variazione nei margini rispetto alla struttura dei costi hanno determinato forti oscillazioni nel prezzo della Sicilia.

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

Non bisogna infine dimenticare che il nostro Paese prevede le cosiddette zone virtuali nazionali. Queste zone sono rappresentate da singole unità di produzione servite da un'insufficiente capacità di trasporto della rete (c.d. poli di produzione limitata) che, dati i propri costi relativamente bassi, genererebbero strutturalmente congestioni di rete, con i conseguenti costi di dispacciamento e i connessi rilevanti problemi di potere di mercato. Per risolvere tali criticità Terna determina ora per ora la capacità massima di transito, ovvero la domanda di produzione della zona virtuale applicata poi dal Gestore del Mercato Elettrico. In questo modo è possibile non separare il polo di produzione limitato dalla zona limitrofa e quindi permettere l'accesso al prezzo più remunerativo. Gli esiti di mercato del 2009 dimostrano che i prezzi dei poli si sono differenziati da quelli delle zone limitrofe con bassissima frequenza e con trascurabili differenziali di prezzo, entrambi prossimi allo zero, a eccezione del polo di Brindisi, separatosi dal Sud circa il 10% delle ore con un differenziale di prezzo di 2,46 €/MWh.

Analizzando le singole serie storiche di prezzo si può poi notare che vi è un rapporto di correlazione tra prezzi e volatilità di mercato. La caduta dei prezzi è

stata seguita da un ulteriore aumento della volatilità, secondo un andamento consolidato della borsa. Nonostante la volatilità si sia ridotta in termini assoluti tra i 10-12 €/MWh, in termini relativi ha raggiunto il suo massimo dall'avvio del mercato con un rialzo tra il 18 e il 20%. Anche in questo caso le isole mostrano andamenti differenziati rispetto alle altre zone. Se in Sicilia la volatilità si è attestata in termini assoluti a 19 €/MWh e in termini relativi al 26%, in Sardegna si sono registrati valori fortemente anomali pari a 30 €/MWh in termini assoluti e al 37% in termini relativi. La correlazione tra incremento di prezzo e maggiore volatilità è imputabile alla limitata capacità di generazione di riserva e ai limitati collegamenti con la zona continentale.

Per quanto concerne le configurazioni zionali il 2009 è stato caratterizzato da sostanziali modifiche nell'architettura zonale. Una prima modifica ha riguardato l'area meridionale del Paese con la ridefinizione del perimetro delle zone Sud e Centro Sud, comportando una minore separazione del Sud rispetto alle altre zone; la scomparsa della zona Calabria, assorbita in parte nella zona Sud e in parte dal polo di Rossano; e infine la modifica del polo di Brindisi collegato non più al polo di Rossano, ma alla zona Sud. La nuova configurazione zonale è dovuta al modesto aumento, dopo due anni di riduzioni (1,51 nel 2007 e 1,35 nel 2008), del numero medio di zone nel continente (1,39). Tuttavia, considerando l'intero sistema il numero medio delle zone sale a 3,9, questo dato è da imputare alla frequente separazione della Sicilia, andamento consolidato nel tempo, e della Sardegna, prima dell'avvio del canale Sapei. Il mercato italiano si è articolato in un'unica zona nel 13% delle ore, minimo storico rispetto ai valori registrati negli anni precedenti. Tuttavia, il continente ha rappresentato un'unica zona per il 67% delle ore, mostrando una leggera flessione rispetto al 2008 (69%).

Inoltre, per comprendere in pieno le dinamiche

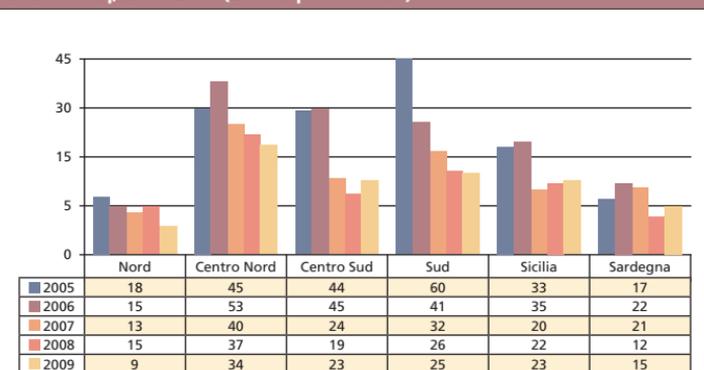
degli esiti dei mercati zionali è necessario considerare il grado di concentrazione caratterizzante le singole zone. Infatti, una minore concentrazione permette il raggiungimento di esiti maggiormente competitivi.

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

In termini complessivi, la quota degli operatori diversi dai primi quattro e dalla quota del GSE ha raggiunto il 35%, in aumento dell'1% rispetto al 2008. In particolare la quota dell'operatore di Enel è scesa al 28% (29% nel 2008), consolidando la tendenza già registrata nell'anno precedente del passaggio da un modello *leader-follower* a un modello di "oligopolio à la Cournot". Inoltre, il sistema italiano ha messo in luce come la quota di mercato non contendibile (IORq) abbia raggiunto il suo minimo storico 17% (-3 p.p.), mostrando valori più alti nelle ore di picco (22%) e minori nelle ore fuori picco (14%). Allo stesso modo il potere di determinazione del prezzo di Enel (IOM) si è dimezzato, passando dal 51% del 2008 al 27% nel 2009. Nonostante Enel rimanga il *price leader* del mercato specialmente nelle ore di alta domanda e nelle ore festive, a causa della riduzione dell'offerta dei concorrenti per la manutenzione dei cicli combinati, si rafforza il ruolo di altri tre operatori (Edison, A2A e E.On), a cui si somma una folta *competitive fringe*.

A livello zonale gli indici IOM e IOR mostrano una discreta omogeneità nelle zone continentali, mentre le isole presentano nette differenze. In primo luogo l'indice IORq, che indica la quota di vendita in assenza di concorrenza, è diminuito nell'ultimo anno, a eccezione del Centro Sud, dove il maggior valore è da imputare alla modifica del perimetro zonale, e della Sicilia. In termini assoluti, il Nord si conferma la zona con il mercato maggiormente contendibile, mentre il Centro Nord, a causa della ridotta dimensione, è la zona con la maggior quota di mercato non contendibile (34%).

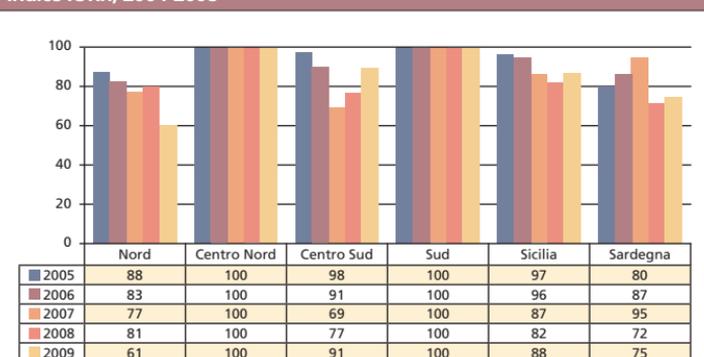
Figura 2
Indice IORq, 2005-2009 (Dati in percentuale)



Fonte: Elaborazione su dati GME 2009

Gli stessi risultati, ma letti in maniera diversa, sono presenti nell'indice IORh, cioè il numero di ore in cui un operatore è stato necessario. A eccezione del Nord dove l'indice IORh ha conseguito una notevole riduzione (-20 p.p.) rispetto al 2008, i valori dell'indice nelle altre zone mostrano come questi mercati siano ancora fortemente esposti al potere di mercato unilaterale.

Figura 3
Indice IORh, 2004-2008

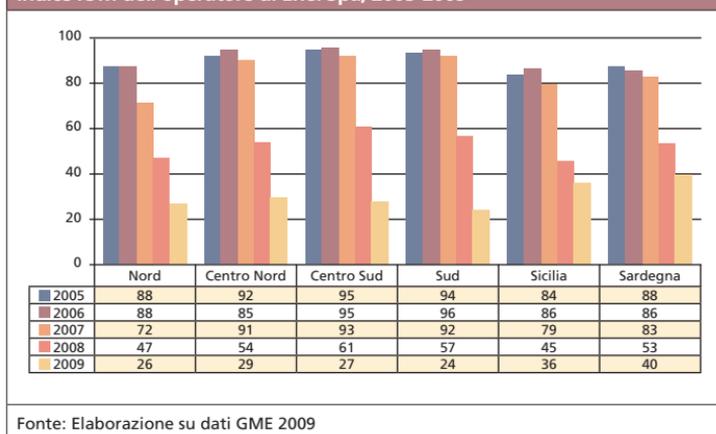


Fonte: Elaborazione su dati GME 2009

L'analisi dell'indice IOM, indice di operatore marginale di Enel, mostra risultati interessanti. In primo luogo, anche nel 2009 l'indice ha subito una sensibile riduzione in tutte le zone, attestandosi tra il 24% e il 29% nelle zone continentali e tra il 36% (Sicilia) e il 40% (Sardegna). In secondo luogo, tale riduzione non è andata soltanto a favore dei principali operatori, ma ha interessato in buona parte anche le imprese di dimensioni minori. Infine, la riduzione in generale ha colpito tutti i gruppi di ore, con valori tra il 22% e il 26% nelle ore lavorative registrate nelle zone continentali, tuttavia nelle isole e durante le ore festive l'indice presenta valori più elevati (39%).

Figura 4

Indice IOM dell'operatore di Enel Spa, 2005-2009



In conclusione, gli indici di concentrazione IOM e IOR mettono in luce un miglioramento della struttura competitiva del mercato, dovuta in parte all'introduzione di nuova capacità produttiva e all'aumento del numero di operatori attivi nel mercato e del loro relativo peso nel contrastare il potere di mercato dell'*incumbent*. Tuttavia, il raggiungimento di una struttura di mercato effettivamente competitiva richiede la completa soluzione al problema delle frammentazioni zionali del mercato.

3. Analisi della domanda di energia

Nella seguente tabella sono riportate le caratteristiche salienti della domanda di energia elettrica in Italia nel periodo 2000-2009, che nell'ultimo anno ha subito una forte contrazione rispetto al 2008, attestandosi a 320,3 TWh, a causa del rallentamento dell'economia italiana. Secondo i dati ISTAT l'indice della produzione industriale ha subito una generale marcata contrazione e ha interessato maggiormente le industrie *energy intensive* per la produzione di beni intermedi (-24,9%), seguite dalle industrie di beni strumentali (-21,2%), energia (-8,9%) e infine da quelle di beni al consumo (-6,9%).

Tabella 5
Caratteristiche domanda di energia elettrica

Anno	Domanda totale GWh	Export GWh	Import GWh	(Import +Export) / Domanda	Domanda vincolata (TWh)	Domanda libera (TWh)	Domanda libera / Domanda totale
2000	279.319,5	484,0	44.831,0	0,16	209,4	46,1	0,17
2001	285.492,1	549,3	48.926,6	0,17	187,2	76	0,27
2002	290.959,5	922,3	51.519,1	0,18	170,5	98,2	0,34
2003	299.788,6	518,3	51.485,9	0,17	165,6	113,1	0,38
2004	304.489,6	790,8	46.425,7	0,16	156,3	127,1	0,42
2005	309.816,8	1.109,5	50.264,0	0,17	153	136,7	0,44
2006	316.047,0	1.605,0	46.323,0	0,15	138,5	149,7	0,47
2007	339.928,2	2.648,1	48.931,0	0,15	119,3	181,7	0,55
2008	339.480,9	3.398,4	43.432,5	0,14	90	206,4	0,61
2009	320.268,0	2.111,0	47.071,0	0,15	84,5	197,9	0,62

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

A fronte del crollo della domanda e della produzione nazionale si è registrato un aumento del saldo estero (+8,4 sul 2008) per il soddisfacimento della domanda nazionale.

Per quanto concerne la contendibilità della domanda, ovvero la scelta libera del fornitore, nel corso del 2009, si è registrata una flessione della domanda vincolata (-6,6% rispetto al 2007). Anche la domanda sul mercato libero ha subito una contrazione pari al 2,4%.

La minore riduzione della domanda sul mercato libero può essere attribuita in parte, escluso l'effetto della crisi economica, alla progressiva contrazione del mercato vincolato e alla completa liberalizzazione del settore della vendita stabilita a partire dall'1 luglio 2007, come indicato in Tabella 5.

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

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

4. Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 6 Il confronto internazionale			
	Apertura del mercato	TSO	DSO
Austria	100	legale	Legale
Francia	100	legale	Manageriale
Germania	100	contabile	Contabile
Italia	100	proprietaria	Legale
Spagna	100	proprietaria	Legale
UK	100	proprietaria	Legale

Fonte: Commissione Europea

Ancora una volta, si è utilizzato come *benchmark* il mercato inglese. Il numero di imprese con quota di mercato superiore al 5% è rimasto costante a otto nel corso del 2009, così come l'indice di concentrazione delle prime tre imprese (CR3) pari al 43%.

Nella seguente Tabella 7 si presenta la valutazione dell'Indice di liberalizzazione creato con dati relativi al 2009.

Tabella 7 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio totale (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	18,91	33,58
		100-CR3	60	14,67	
Switching factor	30			62	18,6
Modello di Unbundling	20			100	20
Valutazione complessiva					72,18

L'Indice di liberalizzazione 2010 era leggermente superiore al 71%. Nel 2011, si conferma il miglioramento del grado di liberalizzazione del mercato, con un aumento di un punto percentuale dello stesso. Il miglioramento è dovuto alla riduzione della concentrazione nel settore della generazione, con il passaggio del complementare dell'indice CR3 dal 47% nel 2010 al 48,9 nel 2011. Un'ulteriore determinante del miglioramento della *performance* del mercato è rappresentata dall'aumento della domanda che ricorre al mercato libero rispetto a quella vincolata, seppur solo dell'1%.

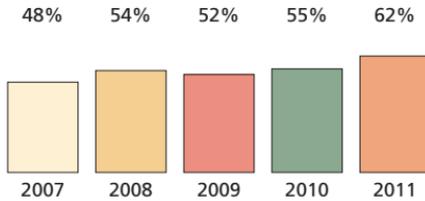
In conclusione, il settore elettrico italiano ha mostrato ulteriori segni di miglioramento in tutte le fasi della filiera. Non mancano però segnali preoccupanti per il futuro. In primo luogo, il Sistema Italia necessita di miglioramenti, non solo nella fase di generazione, ma anche nella fase di trasporto.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

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

Capitolo 2

Mercato del gas naturale

di Massimo Beccarello e Daniela Floro



Il settore del gas naturale è stato interessato nel corso del 2009 e dei primi mesi del 2010 da importanti interventi legislativi che potrebbero dare un forte impulso allo sviluppo del processo di liberalizzazione soprattutto nel segmento *upstream*. Con l'art. 30 co. 1 della legge 99/09 viene affidata al Gestore dei Mercati Energetici l'organizzazione della piattaforma commerciale per lo scambio del gas naturale, ovvero la borsa del gas. Un secondo elemento di novità strettamente complementare all'avvio della borsa del gas è l'art. 30 co. 6 della legge 99/09 che prevede la revisione dei tetti antitrust introdotti dal d.lgs. 164/00.¹ Il nuovo indirizzo di politica energetica del settore prevede l'adozione di misure pro-competitive che promuovano lo sviluppo delle infrastrutture di flessibilità in sostituzione (se realizzate) dei tetti antitrust. Queste misure saranno completate con l'avvio del mercato del gas naturale previsto per il

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

mezzo di luglio 2011. Tuttavia il nostro monitoraggio annuale, che si avvale dei dati ufficiali pubblicati annualmente dall'Autorità per l'energia, considera macro-dati fino al 2009 e non può ancora considerare gli effetti delle recenti misure introdotte.

È tuttavia importante considerare un ulteriore elemento di intervento strutturale sul mercato del gas che in prospettiva potrebbe avere dei significativi risvolti pro-competitivi: si tratta del decreto legislativo n. 130 del 13 agosto 2010.² Il provvedimento crea le condizioni per lo sviluppo del servizio di stoccaggio estendendo per la prima volta la possibilità di partecipazione al servizio anche ad aggregazioni di clienti finali industriali di grandi e piccole dimensioni (che fino a oggi non potevano accedere al servizio) e al settore termoelettrico. Questa misura crea un importante presupposto per lo sviluppo del processo di liberalizzazione e rappresenta una rilevante opportunità di partecipazione attiva al mercato per i clienti finali che intendono operare attivamente.

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

2. "Misure per la maggiore concorrenzialità nel mercato del gas naturale e il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali, ai sensi dell'articolo 30, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99".

1. Approvvigionamento di gas naturale

Le modalità di approvvigionamento possono essere distinte in due categorie: produzione nazionale e importazioni. La prima modalità si è caratterizzata, durante l'ultimo decennio, per una continua riduzione. Nel 2009, secondo i dati diffusi dal Ministero dello Sviluppo Economico, le quantità di gas naturale estratte in Italia sono diminuite del 13,4% rispetto al 2008, il calo più elevato registrato fino a oggi. Tali quantità hanno quindi coperto solo il 10,3% dei consumi nazionali.

Anche nel 2009, il segmento della produzione nazionale si conferma come il segmento della filiera del gas maggiormente concentrato, nonostante il forte declino della produzione nazionale. Il Gruppo Eni possiede una quota di mercato di gran lunga superiore rispetto agli altri operatori, aumentata di più 3 punti percentuali (p.p.) nell'ultimo anno. La contrazione della quota di mercato degli "altri" operatori rispetto al 2008 è dovuta alla riduzione della quota di mercato del gruppo Royal Dutch Shell diminuita di quasi 4 p.p. e pari al 4,8%.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Eni	88	88	87,4	89,7	83,1	84,1	84,4	86,2	81,2	84,5
Edison	12	12	8,4	8,1	8	7,9	6,8	7,4	7,8	7,9
Altri	0	0	4,2	2,2	8,9	8	8,8	6,4	10,5	7,6

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

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

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

importazioni, che coprono circa l'88,6% dei consumi nazionali.

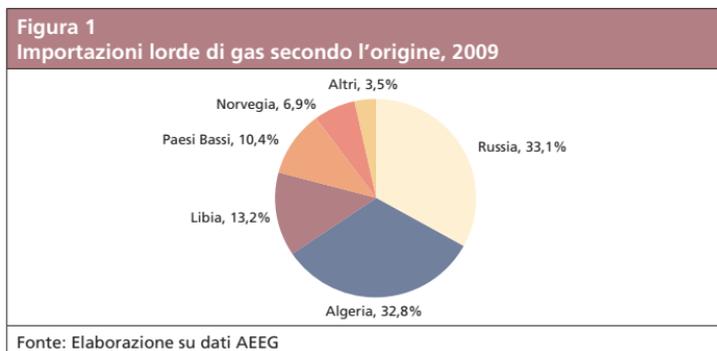
Tabella 2
Produzione, importazione e consumi finali di gas naturale G(m³), 2000-2009

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produzione nazionale	16,6	14,3	13,6	13	11,5	10,4	9,7	9,3	7,6
Importazione	58,8	58,1	62,04	67,2	72,6	77,6	73,9	76,9	69,1
Variazione scorte + Perdite di rete	5,8	2,4	-0,3	0,9	0,7	-2,7	1,3	-1,0	0,9
Vendite finali	69,6	70	76,3	79,3	83,4	77,3	69,1	69,9	66,6

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

Come si può vedere dalla Tabella 2, le vendite finali di gas in Italia sono diminuite di 3,3 G(m³). La diminuzione delle vendite finali ha comportato una minor domanda delle importazioni, con un conseguente calo del 9,9% rispetto al 2008. In termini complessivi, il gas proveniente da altri Paesi ha raggiunto il 90,2% del gas immesso nella rete nazionale, in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente (-0,6%).

Sul piano delle aree di provenienza del gas importato, l'80% delle importazioni proviene da Paesi non appartenenti all'Unione Europea. In particolare, i principali fornitori sono stati la Russia (33,1%), l'Algeria (32,8%) e la Libia (13,2%). Le importazioni dai Paesi Bassi e dalla Norvegia sono invece rimaste costanti, mentre è diminuito il ruolo degli altri Paesi (-0,6% rispetto al 2008).



Per quanto riguarda le modalità di importazione nel

2009, circa il 96% del gas naturale è stato importato mediante gasdotti, mentre solo il 4% via nave. Nel 2009, la quota di gas importato via nave è raddoppiata a seguito dell'entrata in funzione del nuovo terminale di Rovigo, dal quale arriva il GNL proveniente dal Qatar.

L'assetto delle importazioni di gas naturale è una diretta conseguenza della struttura monopolistica di approvvigionamento del nostro e di altri Paesi europei, presente prima dell'avvio del processo di liberalizzazione. Durante questo periodo, l'Italia aveva una struttura di mercato monopolistica, dove un solo soggetto (Eni) era responsabile per tutte le fasi della filiera del gas naturale. Tale impostazione è ancora oggi presente nella proprietà della rete, dove coesistono due principali imprese:

- SNAM Rete Gas con 31.531 chilometri;
- Società Gasdotti Italia Spa con 1.297 chilometri.

A questi si aggiunge Edison Stoccaggio, con 83 km, per il gasdotto Cavarzere-Minerbio che collega il nuovo impianto di rigassificazione di Rovigo con la rete nazionale.

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

Tabella 3 Capacità di trasporto di tipo continuo e standard per punto d'entrata M(m ³)/giorno				
	Conferibile	Conferita	Disponibile	Quota conferita/ conferibile
Passo Gries	59,4	56,6	2,4	95,3%
Tarvisio	107,0	96,9	10,1	90,6%
Mazara del Vallo	99,0	91,3	7,7	92,2%
Gorizia ^(A)	2,0	0,0	2,0	0,0%
Gela ^(B)	29,2	24,4	4,8	83,6%
Totale	296,2	269,2	27,0	90,9%
Terminali di GNL				
Panigaglia	13,0	7,2	5,8	55,4%
Cavarzere	26,4	21,0	0,1	79,5%
^(A) L'importazione presso il punto di Gorizia è un'operazione virtuale, risultante dai minori volumi fisici in esportazione. ^(B) Capacità disponibile a partire da aprile 2010.				
Fonte: Elaborazione su dati AEEG				

La capacità conferibile totale è aumentata del 2,2% rispetto al precedente anno termico, passando da 289,9 a 296,2 M(m³)/giorno. Da rilevare l'aumento della capacità conferibile del punto di Tarvisio di 6 M(m³)/giorno a seguito dei potenziamenti effettuati da Eni,³ e nel punto di Gela pari a 800.000 m³/giorno che saranno disponibili da aprile 2010 grazie ai programmi di potenziamento in corso sul gasdotto proveniente dalla Libia. I continui miglioramenti della capacità di importazione hanno permesso una riduzione della saturazione dal 95,2% del 2008 al 90,9% del 2009. Si riportano anche i dati della capacità conferibile dei due terminali di GNL. Tuttavia, si deve segnalare che per l'anno termico 2009-2010 la capacità massima giornaliera del terminale di Panigaglia è stata ridotta a seguito di operazioni di manutenzione di uno dei quattro vaporizzatori dell'impianto ligure. Invece, la capacità conferibile effettiva del terminale di Rovigo (connesso alla rete nel punto di Cavarzere), è pari soltanto a 5,4 M(m³)/giorno sino all'anno termico 2032-2033, perché l'operatore del terminale, società Terminale GNL Adriatico, ha ottenuto l'esenzione all'accesso dei terzi per 25 anni.⁴

La possibilità di avere capacità disponibile è di fondamentale importanza per lo sviluppo della competizione. Infatti, come si è detto in precedenza, l'Italia sta esaurendo le proprie riserve di gas naturale e deve quindi fare sempre più affidamento sulle importazioni. Perciò, i terminali ricettivi devono continuamente essere migliorati al fine di sopperire alla diminuzione consistente del gas estratto in Italia. In particolare, per la fine del 2011 è prevista un'espansione fino a 11,53 G(m³)/anno del gasdotto Greenstream che collega la Libia al punto di ingresso della rete nazionale di Gela.

Con un tasso di declino dei giacimenti nazionali pari a 1,3 G(m³) annui, i miglioramenti previsti sui

3. Tale espansione è dovuta agli impegni assunti nel 2003 da Eni con la Commissione Europea a seguito dell'indagine sulle restrizioni di vendita territoriali previste nei contratti di fornitura di gas tra Gazprom e Eni.

4. Tale esenzione è stata conferita ai sensi della legge 23 agosto 2004 e della direttiva europea 55/03/CE.

cinque punti d'ingresso sono del tutto insufficienti se confrontati con le previsioni di consumo di gas naturale dei prossimi dieci anni. Perciò sono necessari tutti quei nuovi progetti che hanno l'obiettivo di costruire nuovi gasdotti che permetteranno il trasporto di ingenti quantitativi di gas naturale dalla Tunisia e dalla Libia. La Tabella 4 mette quindi in mostra i progetti di nuovi gasdotti in fase di costruzione o di progettazione. Il completamento di questi quattro progetti potrebbe permettere un incremento della capacità media di ricezione del sistema nazionale superiore a 44,2 G(m³)/annui. Tali quantitativi permetterebbero il bilanciamento dei futuri aumenti della domanda dovuti, in particolar modo, alla generazione elettrica tramite cicli combinati.

Progetti di nuovi gasdotti	Capacità nominale potenziamento (G(m ³)/anno)	Previsione inizio esercizio
TAP (Grecia-Albania-Italia)	10/20	2015
IGI (Italia-Grecia)	8,8	2015
GALSI (Algeria-Italia)	8/10	2014
TGL (Germania-Austria-Italia)	11,4	2015

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

Come si è detto, la struttura delle importazioni per il 2009 è del tutto simile a quella del 2008. La mancanza di modificazioni di rilievo si è quindi riversata nella tipologia di contratti utilizzati per l'importazione di gas naturale, generalmente di lungo periodo. In Tabella 5 sono riportati i dati sulla tipologia di scadenza dei contratti per durata intera e per durata residua.

Durata	Per durata intera (%)	Per durata residua (%)
1 anno	14	14
Tra 1 e 5 anni	1	10
Tra 5 e 10 anni	3	10
Tra 10 e 15 anni	10	37
Tra 15 e 20 anni	10	3
Oltre 20 anni	62	26

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

La tabella mette in luce come la gran parte dei contratti è di tipo *take or pay* con durata superiore a 20 anni. I contratti di tipo *spot* (durata inferiore a un anno) hanno un ruolo secondario, nonostante il loro peso sia raddoppiato nel corso degli ultimi dodici mesi. Il risultato di questa analisi mette in luce come la competizione nell'importazione di gas dovrà fronteggiare, nei prossimi anni, numerose difficoltà. Infatti, gran parte del gas utilizzato in Italia è coperto da clausole *take or pay*, che incentivano la vendita di tutte le quantità di gas coperte da tale clausola. Come vedremo successivamente, tale struttura di contratti può esercitare un effetto strutturale sullo sviluppo, ovvero imporre dei vincoli alle variazioni del prezzo della borsa del gas naturale.

Data la prevalenza dei contratti basati sul modello *take or pay*, è necessario sviluppare un modello di importazione che faccia maggiore affidamento sul gas liquefatto. Come si è detto in precedenza, l'Italia dispone di due terminali di rigassificazione, uno a Panigaglia e l'altro a Rovigo, quest'ultimo entrato in esercizio commerciale nel novembre 2009. Tuttavia, la capacità di questi impianti è limitata, solo 13 M(m³)/giorno per il terminale di Panigaglia e 5,4 M(m³)/giorno per quello di Rovigo a seguito dell'esenzione all'accesso di terzi per 25 anni. Il gas liquefatto permette la ricezione di gas naturale da diversi Paesi produttori. Gli ultimi eventi internazionali hanno messo in luce come la tecnologia GNL sia particolarmente adatta al fine di far fronte al problema della sicurezza negli approvvigionamenti. Già nel 2007 con l'acuirsi della crisi energetica giapponese causata dalla chiusura di una centrale nucleare per effetto del terremoto del 2006, le compagnie giapponesi hanno iniziato un intenso programma di acquisizione di gas liquefatto destinato al bacino europeo. Il gas liquefatto si è quindi dimostrato ricettivo alle modificazioni di prezzo intervenute nei mercati internazionali. In altre parole, una massiccia introduzione di gas naturale liquefatto in Italia permetterebbe la creazione di una maggiore competizione nelle fonti di approvvigionamento che,

nel lungo periodo, potrebbe ridurre il prezzo pagato dai nostri importatori e, allo stesso modo, incrementare la sicurezza energetica del nostro Paese. Si può prevedere che la stessa strategia venga adottata nell'immediato futuro a seguito del terremoto del 2011 e del disastro della centrale di Fukushima.

Tabella 6		
Progetti di terminali di rigassificazione		
Progetto	Società	Capacità
Brindisi	Brindisi LNG (British Gas Italia 100%)	8
Toscana offshore (LI)	OLT Offshore LNG Toscana (E.On 46,79%, Gruppo Iride 46,79%, OLT Energy Toscana 3,73%, Golar LNG 2,69%)	3,75
Rosignano (LI)	EDISON-BP-Solway	8
Gioia Tauro (RC)	LNG MedGas Terminal (Fingas-Sorgenia e Iride 69,8%, Meldas Italia-Gruppo Bellei 25%, Azienda Energetica Etschewerke di Bolzano 5%)	12
Taranto	Gas Natural Internacional	8
Zaule (TS)	Gas Natural Internacional	8
Trieste offshore (TS)	Terminale Alpi Adriatico (E.On 100%)	8
Porto Empedocle (AG)	Nuove Energie (Enel 90%)	8
Rada di Augusta (SR)	Ionio Gas (ERG Power&Gas 50%, Shell Energy Italia 50%)	8
Porto Recanati (AN)	Tritone GNL (Gaz de France-Suez)	5
Portovenere (SP)	GNL Italia (Eni 100%)	8

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

La Tabella 6 mostra i progetti di nuovi terminali di rigassificazione in Italia in fase di esecuzione nei prossimi anni. Se tutti questi progetti dovessero entrare in attività, l'Italia potrebbe disporre di una capacità addizionale di ricezione pari a 84,75 G(m³)/annui. Se da un lato il numero e la capacità di trasporto dei progetti proposti può soddisfare i futuri incrementi della domanda di gas naturale, dall'altro lato il loro completamento è incerto. Infatti, l'assenza di una politica energetica nazionale ha posto serie problematiche per il completamento dei progetti dei terminali di rigassificazione. Al fine di migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale, è quindi di fondamentale importanza dotarsi di una politica energetica comune in grado di permette-

re un miglioramento del sistema di trasporto e di ricezione del gas proveniente da altri Paesi.

Una volta analizzata la situazione strutturale delle importazioni e delle strutture di trasporto, è importante studiare il comportamento dei singoli importatori durante l'anno. Come è mostrato in Tabella 7, nel 2009 si sono registrati dei miglioramenti nella struttura di mercato. Infatti, la concentrazione si è ridotta in misura apprezzabile. L'indice di concentrazione delle prime quattro imprese (CR4) ha mostrato una riduzione di 6 punti percentuali, raggiungendo quota 81,8%. Per effetto della diminuzione della quota dell'operatore dominante, Eni (-11,6%), e della contestuale crescita degli altri operatori principali, Edison in particolare, e degli operatori di minor dimensioni, l'indice Herfindahl-Hirschman (HHI) ha subito una forte contrazione, attestandosi a quota 2.943,69. Nonostante il netto miglioramento del valore dell'indice rispetto all'anno precedente, l'indice denota una struttura di mercato ancora altamente concentrata, caratterizzata dalla presenza di un operatore dominante.⁵ Pertanto, in una prospettiva futura, la concentrazione di mercato è troppo elevata al fine di favorire una competizione effettiva nel segmento *downstream*.

Tabella 7						
Quote di mercato nel segmento dell'importazione						
Operatore	2002	2003	2006	2007	2008	2009
Eni Gas & Power	71	61,5	65,4	64,4	61,5	49,9
Enel Trade	13,6	14,5	12,3	12,7	13,1	13,0
Edison Gas	7,5	9,4	9,4	8,1	9,7	15,7
Plurigas	3,4	4,9	4,1	3,9	3,6	3,2
Gaz de France	-	0,9	2,6	2,7	2,3	2,7
Sorgenia	1,37	1,9	2,3	2,2	2	2,1
Altri	3,13	6,9	3,9	6	7,8	13,4
CR4	95,5	90,3	91,2	89,1	87,9	81,8
HHI	5.298,44	4.139,62	4.565,36	4.397,76	4.076,57	2.943,69
Fonte: Elaborazione su dati AEEG						

5. Infatti, se l'indice HHI è minore di 1.000, si ha un mercato concorrenziale, per valori compresi tra 1.000 e 1.800 si ha un mercato moderatamente concentrato e, infine, per valori superiori a 1.800 si ha un mercato fortemente concentrato.

Non bisogna poi dimenticare che il segmento *upstream* necessita di un'ulteriore fase: lo stoccaggio. Questa fase è di fondamentale importanza perché permette il corretto funzionamento della rete durante i diversi mesi dell'anno. Infatti, il sistema energetico italiano utilizza in maniera preponderante il gas naturale durante i periodi invernali. Durante gli altri mesi vi è un consumo molto inferiore. Al fine di mantenere una corretta pressione di rete, gli operatori della filiera del gas utilizzano gli stoccaggi. A seconda della tipologia di stoccaggio si hanno diverse metodologie. Per gli stoccaggi di grandi dimensioni, che sono utilizzati durante il periodo invernale, si possono utilizzare i giacimenti ormai esausti. Per gli stoccaggi destinati alla copertura di brevi picchi di domanda, si possono invece utilizzare le ex miniere di sale. In assenza di un'adeguata capacità di stoccaggio, l'aumento della capacità di importazione presso i cinque terminali ricettivi assume un'importanza cruciale per mantenere la sicurezza del nostro sistema energetico. Infatti, gli stoccaggi, grazie ai grandi quantitativi di gas depositati in essi, permettono al sistema energetico italiano di continuare a utilizzare il gas naturale nei diversi processi produttivi, anche in assenza di consegne da parte dei partner commerciali. È evidente che lo sviluppo delle infrastrutture di flessibilità è un fattore propedeutico essenziale allo sviluppo della borsa del gas naturale prevista dalla legge 99/09.

Continuando con l'analisi dei dati ufficiali del 2009, emergono due imprese attive nei servizi di stoccaggio: Stogit del gruppo Eni ed Edison Stoccaggio. La riserva attiva (il cosiddetto *working gas*) è stata pari a 14,3 G(m³), di cui 5,1 G(m³) per stoccaggio strategico. La disponibilità per i servizi di stoccaggio minerario, di modulazione e per il bilanciamento operativo della rete di trasporto è invece ammontata a 9,2 G(m³). La Tabella 8 mostra come, rispetto all'anno precedente, lo spazio reso disponibile da Stogit è stato incrementato di 0,4 G(m³).

Tabella 8
Disponibilità di stoccaggio, 2005-2009

	2005		2006	
	Milioni di GJ al giorno per la punta	Milioni di mc standard	Milioni di GJ al giorno per la punta	Milioni di mc standard
Spazio per stoccaggio strategico	199,3	5.110,0	200,9	5.100,0
Spazio per stoccaggio di modulazione, minerario e bilanciamento	303,1	7.779,0	327,2	8.318,0
Disponibilità di punta	8,35	214,0	6,0	152,1

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

Inoltre la tabella mostra che, nonostante l'aumento dello spazio disponibile, la disponibilità di punta si è ridotta sensibilmente da 214 milioni di metri cubi a soli 152,3 milioni di metri cubi.

Se poi analizziamo il numero di utilizzatori delle capacità di stoccaggio messa a disposizione dalle due società (Tabella 9), si può notare come in questi servizi esista un operatore dominante seguito da un'impresa (Edison) con limitate capacità.

Tabella 9
Numero di contratti stipulati dalle società di stoccaggio, 2002-2010

	Stogit		Edison Stoccaggi	
	Numero operatori	Capacità (MGJ)	Numero operatori	Capacità (MGJ)
2009-2010	54	350,345	15	13,1
2009-2008	43	332,615	14	14,3
2008-2007	36	319,533	10	14,2
2007-2006	35	315,226	9	12,1
2006-2005	34	290,55	7	12,4
2005-2004	29	289,06	5	9,8
2004-2003	23	272,7	5	9,6
2003-2002	13	268,6	4	9,9

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

Nonostante Edison abbia aumentato la propria capacità, sebbene nell'ultimo anno questa sia leggermente diminuita, i quantitativi sono comunque limitati rispetto alla disponibilità dell'operatore principale. Il

2007		2008		2009	
Milioni di GJ al giorno per la punta	Milioni di mc standard	Milioni di GJ al giorno per la punta	Milioni di mc standard	Milioni di GJ al giorno per la punta	Milioni di mc standard
200,9	5.100,0	200,9	5.100,0	200,9	5.100,0
333,7	8.482,0	346,9	8.818,0	363,4	9.235,0
6,0	152,1	6,0	152,3	6,0	152,3

miglioramento delle capacità di stoccaggio italiane è di fondamentale importanza se si vuole implementare un'efficace competizione nel mercato all'ingrosso del gas.

Il mercato all'ingrosso del gas ha confermato le dinamiche già emerse nel corso del 2008. In primo luogo, continua ad aumentare il numero di operatori del settore, passato da 79 a 93 unità nell'ultimo anno. L'incremento del numero di operatori è dovuto all'aumento del numero di operatori di medie (+7 unità) e di piccolissime dimensioni (+8 unità).⁶ Per quanto concerne i volumi scambiati si osserva una riduzione dei volumi medi scambiati a seguito della stabilità dei volumi, dell'aumento del numero di operatori e dell'azzeramento dei volumi scambiati dagli operatori di grandi dimensioni. In particolare, soltanto gli operatori di dimensioni medie hanno registrato un aumento dei volumi venduti del 20% rispetto al 2008. Nel contempo, i volumi scambiati dagli altri operatori si sono ridotti: Eni (-25%), piccoli operatori (-8%) e piccolissimi operatori (-3%).

In secondo luogo, anche per il 2009, si conferma che la partecipazione alle importazioni aumenta al crescere della dimensione dell'operatore, mentre gli operatori di dimensioni piccolissime coprono il loro fabbisogno

6. Gli operatori sono classificati a seconda del livello di vendite come segue: grandi per vendite superiori a 10 G(m³), medi con vendite comprese tra 1 e 10 G(m³), piccoli con vendite comprese tra 0,1 e 1 G(m³), piccolissimi con vendite inferiori a 0,1 G(m³).

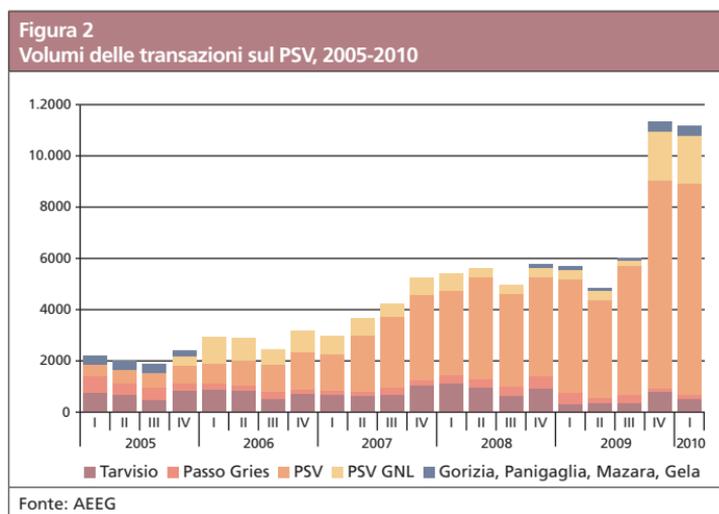
maggiormente con acquisti sul mercato nazionale e sui Punti di Scambio Virtuale (PSV).⁷ Ad esempio, se Eni ricorre alle importazioni per l'82,1% del suo fabbisogno, gli operatori di piccolissime dimensioni acquistano soltanto l'8,3% dalle importazioni, preferendo per il 54,8% gli acquisti da operatori nazionali e per il 34,6% i PSV.

Per quanto riguarda la concentrazione di mercato nei grossisti, alcuni punti sono degni di nota (Tabella 10). In primo luogo, si osserva la riduzione della quota di mercato degli operatori di grandi dimensioni a favore di quelli di media e minor dimensione. In particolare, la quota di mercato di Eni è scesa di circa 12 p.p. attestandosi al 33%, mentre quella di Enel è diminuita di circa 2,5 p.p., arrivando al 9%. Inoltre, è da segnalare la perdita di mercato di Sorgenia, passata dal 3,56% all'1,75%. Gli operatori che hanno maggiormente tratto vantaggio dai maggiori spazi di mercato sono gli "altri" operatori, la cui quota di mercato è aumentata di circa 13 punti percentuali. A fronte della riduzione della concentrazione, sia l'indice CR4 che l'indice HHI mostrano significativi miglioramenti. In particolare, quest'ultimo indica il passaggio da un mercato fortemente concentrato a uno moderatamente concentrato.

Tabella 10 Quota di mercato dei grossisti, 2005-2009					
	2005	2006	2007	2008	2009
Eni Gas & Power	52,5	45	51,09	44,29	32,73
Enel Trade	13,91	10,57	12,99	11,57	8,96
Edison Gas	10,5	5,08	5,71	6,38	7,84
Plurigas	2,9	2,65	3,56	3,54	3,91
Gaz de france	1,41	1,78	2,44	2,54	3,49
Sorgenia	1,84	1,8	1,7	3,56	1,75
Altri	16,94	33,12	22,51	28,12	41,31
CR4	79,81	63,3	73,3	65,8	53,45
HHI	3.265,26	3.074,92	2.834,22	2.215,30	1.386,69
Fonte: Elaborazione su dati AEEG					

7. La normativa vigente permette agli operatori di mercato di cedere e scambiare gas immesso nella rete nazionale, presso un punto virtuale concettualmente localizzato tra i punti di entrata e i punti di uscita della Rete nazionale: il Punto di Scambio Virtuale (PSV).

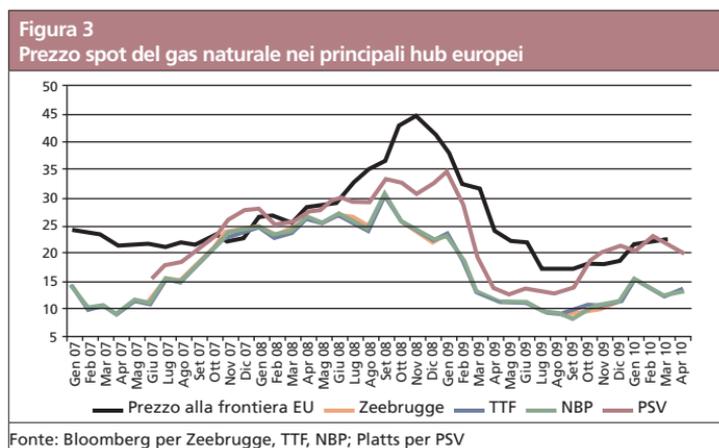
Come si è detto in precedenza, i piccolissimi grossisti sono coloro che utilizzano maggiormente i PSV. Il PSV è un mercato secondario, che rappresenta per gli operatori un utile strumento di bilanciamento commerciale, e nel quale le transazioni sono effettuate sulla base di contratti bilaterali. Questo pertanto rappresenta il primo passo per il funzionamento della Borsa del gas italiana, istituita recentemente presso il Gestore del Mercato Elettrico (GME). Infatti, la Borsa del gas è stata avviata nel mese di maggio 2009 con l'attivazione della piattaforma gas (PGAS). In questa prima fase, al GME è affidato il compito di *broker* tra venditori e acquirenti, mentre successivamente con l'avvio della stessa assumerà il ruolo centrale di controparte. L'andamento storico delle transazioni di gas presso i punti di ingresso della rete nazionale e dei PSV mostra come il sistema italiano stia sempre di più utilizzando i PSV. Negli ultimi anni sia il numero di transazioni che il volume complessivo delle transazioni è aumentato.



In particolare, i volumi scambiati sul PSV, nell'ultimo anno, sono aumentati del 45%, raggiungendo quota 24,4 G(m³), di cui 21,6 G(m³) effettivamente scambiati sul

mercato secondario, mentre i rimanenti 2,8 G(m³) sono dovuti alle riconsegne di gas presso i due rigassificatori. Complessivamente i volumi scambiati sul PSV rappresentano circa un quinto dei volumi totali consumati sul territorio nazionale al netto delle perdite, confermando il crescente ruolo dei PSV a scapito degli altri punti di ingresso della rete nazionale. A fronte dell'aumento dei volumi scambiati, è aumentato anche il numero di soggetti coinvolti nelle transazioni, passato da 62 nel 2008 a 82 nel 2009.

Accanto alla valutazione della struttura della liquidità dei PSV, per quanto difficilmente comparabile con gli altri mercati europei, è opportuno passare a una prima valutazione in termini di differenziali di prezzo. La Figura 3 mostra il prezzo spot del gas naturale nei principali hub europei. Dal grafico si evince come il prezzo dei PSV sia nettamente superiore rispetto a quello degli altri mercati e come tale differenziale sia aumentato a partire dal secondo semestre 2009. In particolare, il differenziale era pari al 20% nel 2008, mentre dal 2009 questo è aumentato di oltre il 30%.



In linea generale, data la limitata liquidità delle piattaforme commerciali confrontate, questi prezzi risentono in misura principale delle caratteristiche di appro-

vigionamento dei principali Paesi e, in particolare, delle clausole di indicizzazione dei contratti di importazione. Ampie considerazioni potranno essere fatte in tema di *decoupling* del prezzo del gas, tuttavia è necessario attendere lo sviluppo di un mercato italiano che sul piano organizzativo sia in grado di fornire un segnale di prezzo comparabile a quello delle principali piattaforme europee.⁸

2. Segmento della vendita finale

Il segmento della vendita finale ha assistito, negli ultimi anni, a una poderosa riduzione nel numero di operatori. Le ragioni di tutto ciò risiedono nel fatto che gli operatori hanno intrapreso una crescita aziendale esterna che porta alla costituzione di economie di scala. Se si confronta il dato del 2009 con quello del 2002, si nota come il numero di operatori sia più che dimezzato, passando da 504 a 215, e come i volumi medi venduti da un singolo operatore siano cresciuti da 53 a 108 G(m³). In particolare, sebbene il numero di operatori sia rimasto costante, 216 nel 2008 e 215 nel 2009, si è assistito a una redistribuzione nelle classi (grandi, medi, piccoli, piccolissimi). Infatti, è diminuito il numero di quelli di grandi e di piccolissime dimensioni (-2 unità per ciascuna categoria), mentre è rimasto invariato il numero delle imprese di medie e di piccole dimensioni.

Tabella 11
Numero di operatori attivi nella vendita finale, 2002-2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 2009 - 2008 (%)
Numero di operatori	504	432	353	257	226	238	216	215	-0,5
Volumi venduti	26,6	33	31,4	24,5	24,1	21,9	27,1	23,1	-15
Volume unitario medio	53	76	89	97	107	90	124	108	-13

Fonte: Elaborazione su dati AEEG

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

La riduzione dei volumi venduti, -15% rispetto al 2008, ha inciso in modo diverso su tutte le classi di operatori. I più colpiti sono stati gli operatori di grandi dimensioni, che hanno visto i propri volumi ridursi da 15,3 a 10,2 G(m³), con una contrazione del 33%, e quelli di dimensione piccolissima, con una riduzione del 9%. Invece, gli operatori di medie dimensioni hanno conseguito un aumento dei volumi venduti del 15%, passando da 7,5 a 8,7 G(m³) nell'ultimo anno.

Nel momento in cui si analizzano i singoli venditori di gas si può notare come il mercato, sia totale che al netto degli autoconsumi, si confermi altamente concentrato. In particolare, l'indice di concentrazione dei primi 3 gruppi (CR3) sul mercato totale è passato dal 62,7% nel 2008 al 57,5% nel 2009. Il gruppo Eni con una quota di mercato del 32,5% continua la sua discesa perdendo circa 5 punti percentuali, confermandosi l'operatore dominante del settore. Infatti, il secondo operatore, il gruppo Enel, appare ancora altamente distaccato con una quota di mercato del 12,5% contro il 15,2% del 2008. Il gruppo Edison si avvantaggia della riduzione della quota di mercato del gruppo Eni, attestandosi al 12,4% rispetto al 10,4% dell'anno precedente. Il numero di operatori con quota di mercato superiore al 5% rimane costante a 4, dove ai precedenti gruppi si aggiunge A2A, nata dalla fusione di Aem Milano e ASM Brescia nel 2008.

L'analisi del livello di concentrazione al netto degli autoconsumi evidenzia la migliore *performance* degli operatori di dimensione medio-piccola. In questo caso, la quota di mercato del gruppo Eni si attesta al 31,9% rispetto al 37,1% del 2008, il gruppo Enel al 14,9% contro il 15,2% del 2008, il gruppo Edison al 7,7% contro 10,4% del 2008, il gruppo E.On aumenta la propria quota passando dal 4,7% del 2008 al 5,3%, e infine Energie Investimenti registra una crescita dell'1,5% attestandosi al 5,2%, contro il 3,7% del 2008.

L'analisi dell'indice di concentrazione valutato per settore di consumo dei primi tre gruppi conferma una

contrazione dello stesso a eccezione del settore domestico, attestatosi al 48,1% (+0,3% sul 2008), e di quello del commercio, con una quota del 41,1% (+0,5% sul 2008). Il settore che ha registrato la maggiore diminuzione dell'indice CR3 è stato quello della generazione elettrica, passato dal 77,9% del 2008 al 71,2% del 2009; mentre per il settore industriale l'indice è diminuito di 5 p.p. e ha raggiunto quota 60,2%.

Nel 2009 le vendite sul mercato tutelato sono aumentate di circa 3 punti percentuali, risultando pari al 31,7% a causa della contrazione dei consumi complessivi e, in particolare, di quelli non domestici, che tipicamente si rivolgono sul mercato libero. L'analisi dei volumi venduti sul mercato libero e distinta per tipologia di clienti mostra che nel settore commerciale e in quello della generazione elettrica si è registrata una flessione dei volumi di circa il 2%. La quota dei clienti domestici che si è rivolta al mercato libero è stata pari al 10,4% (+1,4% sul 2008), la quota aumenta notevolmente considerando il settore commerciale (63,6%), quello industriale (97%, +1% sul 2008) e quello della generazione termoelettrica (63,1%).

Si confermano due tendenze. Dal lato della domanda, al crescere dei volumi consumati i clienti si spostano sul mercato libero – pertanto questo rimane una prerogativa dei grandi clienti. Invece, dal lato dell'offerta, gli operatori di piccole dimensioni tendono a specializzarsi sul mercato tutelato, rivolgendo a questo circa il 54% delle proprie vendite, e confermando la disponibilità di un mercato limitato rispetto al bacino storico d'utenza ante liberalizzazione.

Inoltre, l'analisi del tasso di *switching* per punti di riconsegna, nonostante mostri un aumento del tasso medio di *switching* del 2% contro l'1,2% del 2008, coinvolge soltanto il 44% dei volumi scambiati sul mercato. In particolare, i clienti domestici sono maggiormente restii a cambiare fornitore, con un tasso dell'1,8% (corrispondente al 2,4% dei volumi scambiati), mentre presentano una maggiore dinamicità i

condomini a uso domestico e gli altri usi.⁹

In conclusione, il mercato delle vendite finali mostra un discreto livello di concentrazione e la mancanza di un'attiva partecipazione della domanda, seppur in miglioramento. Infatti, la maggior parte dei clienti domestici e residenziali continua a utilizzare il mercato regolamentato. La mancanza di una clientela attiva nella ricerca della migliore offerta non permette alle imprese attive nella vendita la creazione di un adeguato parco clienti.

3. Conclusioni

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

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

Allo stesso modo, il mercato del gas mostra un certo ritardo nella creazione di una domanda attiva che sia in grado di cogliere le opportunità create dalla liberalizzazione del mercato.

Al fine di confrontare il mercato italiano del gas con gli altri Paesi europei, si è deciso di continuare a utilizzare l'Indice di liberalizzazione sviluppato per il 2010 (sulla base dei dati relativi al 2008). A tale scopo utilizzeremo i seguenti tre elementi.

- Il primo elemento cerca di riassumere il livello competitivo raggiunto nella fase di *upstream*, cioè la fase di approvvigionamento del gas naturale. Come per l'anno precedente, utilizziamo una media pesata

9. Con la delibera del 28 maggio 2009, ARG/gas 64/09, è stata introdotta la nuova classificazione dei clienti per settori di consumo, distinguendo: clienti domestici, condomini con uso domestico, che possono restare tutelati purché consumino meno di 200.000 m³ all'anno, e altri usi che comprendono tutti quei clienti che non rientrano nei primi due casi e che da ottobre 2010 dovranno necessariamente passare al mercato libero.

di due indicatori: la percentuale del numero di imprese sul totale che hanno più del 5% della quota di approvvigionamento e il complemento dell'indice CR3. Essendo l'approvvigionamento di gas naturale uno dei fattori più rilevanti si è ritenuto necessario mantenerne il peso relativo pari al 50% dell'Indice totale.

- Il secondo elemento, di peso pari al 30%, è dato dallo *switching factor*. Non essendo più disponibile il dato inglese abbiamo ipotizzato un mantenimento del *trend* in corso negli anni passati.
- Il terzo elemento è rappresentato invece dalla metodologia di *unbundling*. Infatti, maggiore è il grado di separazione della rete maggiore è la probabilità che si sviluppino degli investimenti, i quali sono necessari per migliorare la competizione nel mercato.

Come *benchmark* continuiamo a utilizzare i valori del Regno Unito. Nel 2009, il Regno Unito ha mostrato, nella fase di *upstream*, la presenza di 5 imprese con almeno il 5% del mercato.

Per quanto riguarda il modello di TSO e DSO adottato durante il 2009 non sono intervenute modificazioni di rilievo.

Tabella 12 La separazione strutturale in Europa, 2009			
	Apertura del mercato	Unbundling TSO	DSO
Austria	100	Legale	Legale
Francia	100	Legale	Manageriale
Germania	100	Legale	Contabile
Italia	100	Legale	Legale
Spagna	100	Proprietaria	Legale
UK	100	Proprietaria	Proprietaria

Fonte: Commissione Europea

La valutazione dell'Indice di liberalizzazione per il 2011 è riportata nella seguente tabella. Rispetto al 2010, l'indice mostra un sensibile miglioramento, registrando un aumento di 7 p.p. e attestandosi a quota 61,75%,

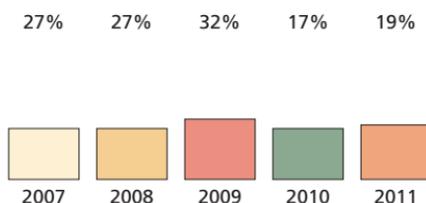
l'aumento più marcato dall'apertura del mercato alla concorrenza. La principale ragione del migliore grado di liberalizzazione del mercato è da attribuirsi alla forte riduzione del livello di concentrazione nella fase *upstream*, in particolare alla contrazione della quota di mercato di Eni, a favore di operatori di minori dimensioni. A questo però si deve anche aggiungere un aumento del tasso di *switching*, calcolato sui volumi scambiati, passato dal 33,6 al 44,2 nell'ultimo anno.

Tabella 13 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio totale (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Percentuale imprese con almeno il 5%	40	38,71	34,49
		100-CR3	60	30,28	
Switching factor	30			44,2	13,26
Modello di Unbundling	20			70	14
Valutazione complessiva					61,75

Capitolo 3

Servizi idrici

di Rosamaria Bitetti



Nell'ultimo anno il settore idrico in Italia è stato al centro dell'attenzione a causa di una forte reazione popolare, confluita in una campagna referendaria, alle timide riforme introdotte con il c.d. "Decreto Ronchi".¹ Indipendentemente dall'esito del referendum, la campagna ha avuto certamente il merito di mettere al centro dell'agenda politica un settore caratterizzato da un assetto istituzionale debole, da una scarsa qualità della regolamentazione e da un pessimo stato industriale – che ne hanno fatto regolarmente il fanalino di coda dell'Indice delle liberalizzazioni.

Purtroppo, però, non si sono cercate risposte ragionate all'esigenza di riformare il settore, in linea con la teoria economica e le migliori esperienze di regolazione all'estero, quanto piuttosto la propaganda di slogan di facile effetto ma di scarsa utilità. All'incertezza di sistema prodotta dal referendum, si sono sommati i risultati di un'attività legislativa intensa quanto confusa, che ha

¹. Decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito con legge 20 novembre 2009, n. 166.

ulteriormente complicato il quadro, paralizzando di fatto l'attività degli attori pubblici e privati.

1. In Italia

Questa edizione del nostro Indice si presenta, ancora una volta, mutilata degli indicatori quantitativi perché il ConViri non ha ancora pubblicato, come prescritto dalla legge e previsto dalla programmazione annuale delle attività, i dati relativi a gare, tariffe e investimenti negli ATO.

Ma anche questa assenza di dati in realtà ci dice qualcosa sullo stato in cui versa il sistema: in primo luogo, conferma lo scetticismo espresso nella precedente edizione di questo Indice sull'eventualità che la legge 77/2009 potesse garantire, con la costituzione del ConViri,² una regolamentazione indipendente ed efficiente del settore. Tra le attività programmate al suo insediamento, solo la creazione della banca dati SiViRi è giunta a compimento, senza peraltro assicurare la pubblicazione di una relazione annuale. Sono stati inoltre avviati i lavori per la revisione del metodo tariffario e per la creazione di un metodo di rendicontazione standard, ma entrambe le proposte sono ferme allo stadio di documento di lavoro aperto alla consultazione – e anche con qualche ragione, considerando che uno dei due quesiti referendari era volto proprio ad abrogare parte della norma³ su cui il metodo tariffario normalizzato è basato. Ma come abbiamo già visto in passato, nel settore idrico le regole non fanno in tempo a essere applicate che subito vengono cancellate a colpi di legislazione. In particolare, il c.d. "Decreto Sviluppo" istituisce una nuova agenzia nazionale per i servizi idrici.⁴ È presto per esprimere una valutazione su questa decisione: se darà effettivamente vita a un regolatore indipendente, dotato dei poteri e delle risorse necessarie a esercitare il proprio mestiere, le conseguenze nei prossimi anni sa-

2. Legge 24 giugno 2009, n. 77, art. 9-bis, comma 6.

3. Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 154.

4. Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, art. 10, commi 11-27.

ranno senza dubbio positive. In caso contrario, ci troveremo di fronte all'ennesima promessa disattesa.

Rispetto al ConViri, la nuova agenzia non è più affiliata al Ministero dell'Ambiente, a cui tuttavia spetta la cernita dei nomi da proporre al Consiglio dei Ministri che nomina, in seguito a un voto vincolante da parte delle Commissioni Parlamentari competenti, i tre commissari. Questo depone a favore di una maggiore indipendenza, ma rispetto al precedente testo legislativo diventa meno stringente il requisito di qualificazione giuridico-amministrativa o tecnico-scientifica – fondamentale per assicurare una sostanziale indipendenza dalle ingerenze politiche. È poi ovvio che l'indipendenza e l'autorità di questa agenzia dovrà essere vagliata più nella pratica che nel testo legislativo, ma la breve durata del mandato – solo tre anni, seppur rinnovabili – e l'ancora incerta dotazione di risorse e personale non fanno ben sperare in questo senso. La durata triennale del mandato dei commissari è però davvero paradossale, se messa di fianco alla durata quinquennale del direttore generale, che lascia presagire una combinazione tra collegio “debole” e struttura “forte”.

Altre due vicende esemplificano perfettamente come nell'ultimo anno il rincorrersi di norme abbia in realtà creato un vuoto in cui regolatori e regolati non hanno certezze in merito a quali comportamenti tenere.

Il primo riguarda la soppressione degli ATO, prevista per la fine del 2010, con il conseguente affidamento dei poteri di regolamentazione ad agenzie regionali. Tale scadenza è stata rinviata dapprima, con il “Decreto Milleproroghe”,⁵ al 31 marzo 2011; e poi nuovamente al 31 dicembre 2011, con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁶ datato 25 marzo (!). Difficile affermare se il nuovo limite vada considerato effettivo o se interverranno nuove proroghe.

Il secondo intervento è contenuto nel già citato “Decreto Sviluppo”, il quale stabilisce la cessazione del re-

5. Decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225.

6. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 marzo 2011.

gime transitorio per la determinazione delle tariffe idriche con specifiche deliberazioni CIPE. Transitorio perché secondo il Metodo Normalizzato,⁷ le tariffe devono essere stabilite dalle Autorità di regolazione dell'ATO e applicate dal gestore del servizio idrico integrato attraverso la convenzione di assegnazione del servizio. Questo presuppone, come previsto dalla "Legge Galli" del 1994, l'istituzione degli ATO, l'insediamento delle Autorità, l'elaborazione dei Piani d'Ambito e dei conseguenti piani finanziari e tariffari. Poiché questo processo ha richiesto quasi quindici anni per essere portato a termine, si è istituito nel frattempo un regime transitorio basato sulle delibere del CIPE.

Se da una parte non si può che accogliere con sollievo la fine di un regime transitorio per l'attuazione di una legge varata ben quindici anni fa, d'altra parte il testo prevede che si debba applicare la cessazione del sistema tariffario CIPE dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 135 del 25 settembre 2009: ovvero, una decorrenza retrodatata e che mal si concilia con la tutela dell'affidamento degli operatori che hanno ottenuto delle gestioni attraverso delle gare in regime transitorio. Per capire il paradosso giuridico in cui versa il settore, la Delibera Cipe n. 117/2008 prevedeva gli incrementi tariffari con decorrenza 1 luglio 2010, che però non avrebbero più forza giuridica se il periodo transitorio è cessato, come recita il testo del "Decreto Sviluppo", a fine 2009.⁸

È facile capire come simili pratiche di regolazione non siano in grado di garantire la certezza del diritto, e costringano gli operatori del settore a fronteggiare, oltre al naturale rischio imprenditoriale, un elevato rischio giuridico. Al contrario, stabilità e regole certe sono rese indispensabili dall'urgenza di investimenti volti a garantire un uso efficiente e sostenibile di una risorsa così preziosa.

7. Definito nel Decreto Ministeriale 1° agosto 1996.

8. Per una più estesa analisi giuridica, si veda il commento di Gerardino Castaldi, "Prime osservazioni sull'esaurimento del periodo transitorio delle tariffe idriche determinate con la metodologia CIPE", http://www.acquainfo.it/fileadmin/Materiale_sito/documenti/approfondimenti/Fine_periodo_transitorio_CIPE.pdf.

2. Il referendum: molto rumore per nulla?

Il 12 e 13 giugno 2011 si è svolto il tanto atteso referendum che, ai quesiti 1 e 2, interessava direttamente il nostro settore. Con un *quorum* prossimo al 55%, la vittoria del sì è stata schiacciante, con quasi il 96%. Quali saranno però le conseguenze di questa scelta popolare? La campagna per i referendum del giugno 2011 è stata condotta con slogan forti, che non trovano corrispondenza nella reale portata dei testi giuridici, e necessitano di uno sforzo ermeneutico che ne individui le conseguenze in termini di *policy*.

Il secondo quesito, propagandato al grido di “fuori i profitti dall’acqua”, elimina il riferimento all’«adeguatezza della remunerazione del capitale investito» dalla norma sulle tariffe del servizio idrico integrato.⁹

La remunerazione del capitale andrebbe considerata non come un profitto, bensì come un costo: essa discende non dalla privatizzazione del settore, quanto della sua industrializzazione. Perché un servizio sia erogato secondo standard di qualità soddisfacenti e senza sprechi a tutti gli utenti è infatti necessario che il gestore delle infrastrutture idriche, indipendentemente dall’assetto proprietario pubblico o privato, offra i suoi servizi con un ritorno di redditività tale da consentire di coprire tutti i costi, incluso il costo-opportunità, degli investimenti necessari. A meno che il referendum non abbia abrogato le leggi dell’economia, la remunerazione del capitale è un costo necessario di qualsiasi processo produttivo, così come i salari sono la necessaria remunerazione del lavoro. Nonostante il referendum abbia stralciato parte del comma in esame, rimane comunque in vigore il principio, sancito poco oltre nel disposto normativo, della «copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi» attraverso le tariffe. Resta, naturalmente, la possibilità che tale costo, non potendo più essere imputato in tariffa, venga trasferito sulla finanza pubblica locale, con conseguenze paradossali e perverse. Tra le

9. Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 154.

quali merita di essere citata la probabile maggior percezione di rischio-politico e, dunque, a parità di altre condizioni, l'aumento del costo del capitale.

Se invece ciò che si è voluto evitare con questa iniziativa popolare è che le imprese private ottenessero attraverso le tariffe un extra-profitto, paradossalmente sono stati scelti gli strumenti meno adatti a raggiungere lo scopo. L'extra-profitto caratterizza assetti di mercato in cui un'impresa, libera dalla pressione concorrenziale, è in grado di fissare tariffe più alte rispetto a quelle che coprono i costi efficienti di produzione, appropriandosi del surplus del consumatore.

Innanzitutto, i gestori del servizio idrico integrato non sono mai stati in grado di decidere autonomamente un prezzo (eccessivo o no), poiché in Italia le tariffe sono decise dai regolatori secondo una formula fissata per legge. E, ricordiamolo, sono fissate a un livello fra i più bassi in Europa, provocando sprechi e mancanza di investimenti.

In secondo luogo, la vittoria del sì al referendum favorisce il ritorno verso un modello monopolistico, dove è quindi più facile creare extra-profitti. L'altro quesito referendario, riguardante l'abrogazione dell'art. 23-bis,¹⁰ non solo abolisce quel poco di concorrenza per il mercato che, con tanti se e tanti ma, è stata introdotta nel settore, ma rende anche più debole la regolazione, annullando qualsiasi contrapposizione fra regolatore e gestore del servizio idrico integrato. I servizi idrici, per come sono venuti a strutturarsi, possono essere svolti da un solo operatore alla volta: il principio abrogato dal referendum intendeva soltanto, e senza nemmeno troppa forza, prescrivere che venisse scelto l'operatore – privato o pubblico! – in grado di farlo al costo più basso.

Ciò è estremamente importante perché quella degli extra-profitti, che si vorrebbe eliminare dal mercato delle risorse idriche, è solo una faccia dell'inefficienza economica creata da un assetto monopolistico. Il vero

¹⁰. Del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 23-bis.

problema del monopolio sono piuttosto le cosiddette inefficienze produttive. I cittadini si trovano a pagare un prezzo più alto non perché l'impresa stia estraendo un profitto superiore al costo del capitale, ma perché, sottratta sia alla pressione della concorrenza che a quella del regolatore, questa ha strutturato il suo processo produttivo in maniera inefficiente, e quindi più costosa. Ad esempio, un'impresa non in concorrenza può permettersi di assumere più personale di quello necessario, e di non scegliere i fattori di produzione in economia, perché non è sottoposta al test del mercato. Queste distorsioni vengono esacerbate quanto più la *performance* dipende da valutazioni politiche – e quindi prende decisioni non in base a logiche economiche ma clientelari. In Italia, questo problema c'è, è fortissimo, e il suo impatto sulle tariffe, lo abbiamo visto nelle precedenti edizioni, è significativo. Una misura *proxy* può essere il solo costo delle poltrone per i regolatori delle varie autorità di ambito, di chiara provenienza politica, stimato attorno ai 50 milioni di euro.¹¹ E questo senza tener conto del costo delle inefficienze create in un settore da troppi anni privo di regole certe e catturato più di qualsiasi altro dalla politica. Secondo lo studio "I benefici di una buona gestione dell'acqua", commissionato ad Althesys da Metropolitana Milanese, se tutti gli acquedotti italiani adottassero le *best practice* utilizzate dalle migliori aziende del settore, si risparmierebbero 19,4 miliardi in sei anni attraverso riduzioni delle perdite, efficientamenti amministrativi e recupero dell'acqua depurata per l'irrigazione.

Se ciò che ispira la richiesta di modificare l'assetto istituzionale del settore idrico è la necessità che l'acqua "bene comune" sia accessibile a tutti al costo più basso possibile, appare contraddittorio il fatto che ci si concentri su un rischio, quello di prezzi eccessivi per extra-profitto – già limitato dalla regolazione – e non ci si preoccupi affatto dei maggiori costi e sprechi dovuti alle inefficienze, che possono avere un impatto altrettanto

11. Giuseppe Marino, *La casta dell'acqua*, Modena, Nuovi Mondi, 2010.

alto sui consumatori odierni, ma mettono soprattutto una seria ipoteca sui futuri usi della risorsa.

Ritornando al secondo quesito referendario, secondo un'altra interpretazione rappresentava un mezzo per spostare la copertura dei costi del servizio idrico a carico della fiscalità generale piuttosto che attraverso le tariffe, per svincolare la provvisione di acqua dalle logiche di mercato. Ora, premettendo che questo avrebbe avuto conseguenze di natura fiscale, e i referendum in questa materia non sono ammissibili, è il caso di sottolineare come questa non possa che essere una scelta fondamentalmente sbagliata. Inefficiente, in primo luogo: l'acqua è un bene scarso, e la sua provvigione e trattamento necessitano un processo industriale complesso. Portarla fuori dal sistema dei prezzi crea distorsioni, sprechi o produzione insufficiente, perché è attraverso il sistema dei prezzi che si responsabilizza il consumatore e si raccolgono le informazioni per strutturare gli investimenti necessari per l'offerta del servizio. Ma non è nemmeno necessariamente una scelta più equa, perché non è più equo che la collettività debba farsi carico di comportamenti inefficienti di taluni consumatori senza premiare i comportamenti virtuosi di altri.

In conclusione, i risultati del referendum danno sicuramente un segnale negativo per gli assetti concorrenziali del settore, ma la loro effettiva portata potrà essere valutata solo analizzando quali innovazioni legislative ne seguiranno. Potrebbe invece trattarsi di un'occasione per superare la frammentazione regolatoria del settore e ripensarla in maniera organica ed efficiente.

3. Nel Regno Unito

Nel Regno Unito, il settore idrico può certamente essere considerato un esempio di *better regulation*. Eppure, per quanto i risultati attuali siano già invidiabili – investimenti enormi, perdite inferiori alla media europea e *compliance* con gli standard qualitativi UE prossima al cento per cento¹² – Inghilterra e Galles stanno portando

12. Statistiche disponibili su <http://www.waterwise.org.uk>.

avanti un'ambiziosa riforma in grado di anticipare il futuro spostamento della domanda e dell'offerta di servizi idrici dovuta ai cambiamenti climatici, alle proiezioni demografiche e ai mutamenti nello stile di vita, nonché ai maggiori oneri imposti dalla direttiva europea "Water Framework".

Seguendo l'approvazione, nell'aprile 2010, del *Flood and Water Management Act*, l'Ofwat ha continuato il processo pubblico di revisione della propria strategia regolatoria. Cathryn Ross, Director of Markets and Economics dell'Ofwat, ha dichiarato: «Una regolazione più intelligente significa saper imparare ad adattarci. Dobbiamo avere un approccio flessibile, essere preparati a cambiare i nostri interventi per non ostacolare i cambiamenti del mercato. Utilizzare di più i meccanismi di mercato, controllare il livello di concorrenza ed essere pronti ad arretrare, con la regolazione, là dove la concorrenza è, o sta diventando, ben funzionante».¹³

Il nuovo approccio è ispirato ai migliori standard di *better regulation*: una regolazione non più generale ma diretta solo ai profili dove maggiore è il rischio di inefficienze e disservizi, così da abbattere gli oneri amministrativi e permettere l'emergere di soluzioni alternative¹⁴ (in omaggio ai principi della *risk-based compliance regulation*); e propone un sistema di controllo dei prezzi incentivante, con diversi livelli di intensità a seconda delle caratteristiche concorrenziali del segmento.¹⁵

Nel 2009 abbiamo visto la Scozia aprire il mercato *retail* dei servizi idrici e i dati di quest'anno sembrano seguire lo stesso trend positivo dei primi risultati registrati nella scorsa edizione dell'Indice. Il numero dei

13. Cathryn Ross, "Regulation: if it ain't broke, why fix it?", Agenda, Oxera, novembre 2010, disponibile su <http://www.oxera.com/main.aspx?id=9188>, trad. a cura dell'autore.

14. Si veda, Ofwat, "Getting it right for customers – How can we make monopoly water and sewerage companies more accountable?", *discussion paper*, novembre 2010, http://www.ofwat.gov.uk/publications/focusreports/prs_web_1011regcompliance.pdf.

15. Si veda, Ofwat, "The role and design of incentives for regulating monopoly water and sewerage services in England and Wales", *discussion paper*, ottobre 2010, http://www.ofwat.gov.uk/future/monopolies/fpl/prs_inf_1010fplinc.pdf.

retailers è passato da 4 a 5; il numero di consumatori che hanno cambiato operatore nel 2010 è aumentato del 40%, arrivando a un totale di 45.000 allacciamenti gestiti in regime di concorrenza. Questo iniziale successo ha incoraggiato la Water Industry Commission for Scotland (WICS) a introdurre una nuova opzione per i consumatori, cioè quella di saltare il mercato *retail* e approvvigionarsi direttamente nel mercato all'ingrosso con Scottish Water. Il dinamismo e la generale soddisfazione dei consumatori rilevata dall'autorità scozzese dimostra che è possibile garantire, attraverso la mobilità della domanda, un ruolo attivo in questo mercato per i consumatori.

Secondo lo studio indipendente di Grant Thornton, proiettando gli attuali risultati fino al 2020-2021, grazie a questo assetto regolamentare le bollette saranno ridotte di almeno 110 milioni di sterline.¹⁶

4. Conclusioni

Tendendo fermi, per mancanza di dati aggiornati, i due indicatori *ex post*, la valutazione del quadro normativo resta negativa: l'ultimo anno ha rappresentato una convulsa successione di norme che non sembrano essere in grado di affrontare i veri problemi del settore. Sotto la spada di Damocle di un referendum troppo ideologizzato per essere produttivo, il settore idrico perde ancora una volta l'occasione per una riforma sistematica, ragionata e organica. Non c'è che da augurarsi che il post-referendum apra i margini per questo tipo di intervento, anche perché la procrastinazione è un lusso che non ci possiamo permettere a lungo. Il nostro Paese *benchmark*, attraverso due modelli diversi e concorrenti, sta sperimentando, in maniera pensata e ponderata pubblicamente, diverse soluzioni regolamentari per affrontare le sfide future del settore idrico. Registriamo solo un lieve (e pressoché simbolico) miglioramento, che esprime soprattutto la speranza che

¹⁶ WICS, "Competition in the Scottish water industry – achieving best value for water and sewerage customers 2009-10", giugno 2010.

l'istituzione di un nuovo regolatore nazionale consenta un ripensamento del sistema nella direzione corretta.

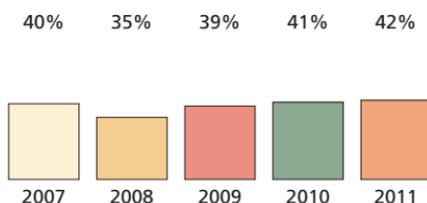
La nostra situazione di partenza, in termini di qualità delle infrastrutture e del servizio, di livello degli investimenti e regolazione è decisamente peggiore, ma il fatto tragico è che proprio dove più ci sarebbe bisogno di soluzioni sistemiche si arranca con piccoli interventi contraddittori e richiami a modelli ideologici che nulla possono insegnarci sui problemi veri del ciclo dell'acqua.

Tabella 1 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio parziale	Punteggio
Mercato	40	Gestione	40	6	14
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	58	
Concorrenza	30	Affidamento	50	23	24
		Altre misure concorrenziali	50	25	
Quadro regolatorio	30			20	20
Valutazione complessiva					18,8

Capitolo 4

Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



Tanto per l'Italia quanto per il Regno Unito i temi forti del settore delle telecomunicazioni sono stati nel 2010 quelli che genericamente possiamo ricondurre sotto l'espressione "agenda digitale": da un lato in congiunzione con gli obiettivi stipulati in sede comunitaria, dall'altro per l'ormai consolidata tendenza del mercato a premiare sempre più i servizi dati rispetto ai tradizionali servizi voce.

Ciò avviene, peraltro, senza che i modelli di *business* si siano pienamente adattati al nuovo quadro, cosicché alla crescita nella diffusione e nell'utilizzo della banda larga fissa e mobile non pare corrispondere un proporzionale aumento dei ricavi – che anzi pagano le difficoltà del contesto macroeconomico.

In tale cornice vanno considerati gli sviluppi regolamentari in materia, che mirano a liberare risorse per lo sviluppo dei servizi dati in modo tale da consentirne una diffusione capillare e contemporaneamente una maggior redditività, attraverso l'apertura a nuove fonti di monetizzazione sulla strada della convergenza.

In particolare, è interessante osservare come nei due

Paesi si sia evoluta la discussione pubblica sulle reti di nuova generazione, in risposta agli stimoli della Commissione Europea che auspica la banda larga per tutti i cittadini dell'Unione entro il 2013 ed entro il 2020 un servizio universale a 30 Mbps, con connessioni a 100 Mbps per un cittadino su due.

Nel Regno Unito, gli operatori principali (BT e Virgin Media) hanno annunciato indipendentemente i propri piani di sviluppo, che dovrebbero garantire un servizio a banda ultralarga al 70% del Paese entro il 2015. Il governo, dal canto suo, tenta di favorire gli investimenti alleviando gli oneri connessi alle opere civili e garantendo l'accesso dei concorrenti alle infrastrutture passive di BT (cavidotti, canaline, pali e tralicci); inoltre, s'impegna a stanziare fino a 800 milioni di sterline per il rimanente 30% dei cittadini.

In Italia, l'annuncio del maggio scorso con cui i tre principali operatori alternativi (Fastweb, Wind, Vodafone) lanciavano il progetto "Fibra per l'Italia", mirando alla completa cablatura FTTH delle 15 città maggiori entro il 2015, per un totale di dieci milioni di cittadini serviti, ha segnato l'inizio di una sorta di guerra di posizione, sfociata poi – con l'intervento del governo – nel famigerato progetto della società della rete.

Non è semplice valutare sin d'ora le conseguenze concorrenziali del piano, la cui *governance* è tuttora in discussione, ma la riunione di tutti gli operatori e di qualche altro *stakeholder* sotto un unico variopinto ombrello, con la regia del Ministero e la partecipazione della Cassa Depositi e Prestiti non fa ben sperare.

Tra le altre vicende che hanno concorso alla determinazione delle valutazioni di quest'anno vanno considerati i provvedimenti di regolamentazione tariffaria e le manovre in tema di frequenze, cui facciamo cenno anche nel capitolo sulla televisione e che pure saranno valutate più compiutamente nelle prossime edizioni dell'Indice. Il risultato finale è un livello di liberalizzazione del settore del 42%, con un aumento di appena l'1% anno su anno – imputabile, tra l'altro, al consolidamento della divisione *Open Access*.

Gli indicatori

La struttura degli indicatori non ha subito modifiche sostanziali, salvo due uniche eccezioni: il sottoindicatore dedicato allo *switching* si arricchisce di una figura sul *churn rate*, cioè la quota di utenti che nell'ultimo anno ha cambiato operatore; i dati sulla penetrazione del VOIP sono stati riposizionati nel sottoindicatore sull'integrazione dell'offerta. Invariata è rimasta la ponderazione degli indicatori.

Nel momento in cui la redazione dell'Indice giunge al termine, la Commissione Europea non ha ancora diffuso la nuova versione del proprio studio annuale (noto agli addetti ai lavori come *Implementation report*) che tradizionalmente fornisce i dati più puntuali e omogenei sui mercati delle telecomunicazioni nei diversi Stati membri, e che rappresenta la fonte primaria di questo capitolo.

In taluni casi è stato possibile ricorrere a fonti alternative (principalmente, i regolatori nazionali); in alcuni altri, non è stato possibile aggiornare le nostre cifre. Naturalmente, come già negli anni scorsi, ciascun indicatore segnala chiaramente il riferimento cronologico a beneficio del lettore.

È, però, d'obbligo ribadire il consueto *caveat*: proprio in virtù della varietà delle fonti, alcuni dei dati qui riportati non sono direttamente comparabili con quelli forniti nelle precedenti edizioni di questo Indice.

A – Apertura del mercato 43%

i) Barriere legali all'ingresso 50%

Tabella 1 Regime autorizzatorio	
Italia	Il regime di autorizzazione generale prescritto a livello comunitario trova applicazione; l'autorizzazione dev'essere concessa dal Ministero delle Comunicazioni.
Regno Unito	Il medesimo sistema di autorizzazioni generale è stato recepito, ma è l'Ofcom a riconoscere l'autorizzazione agli operatori idonei che ne facciano richiesta.

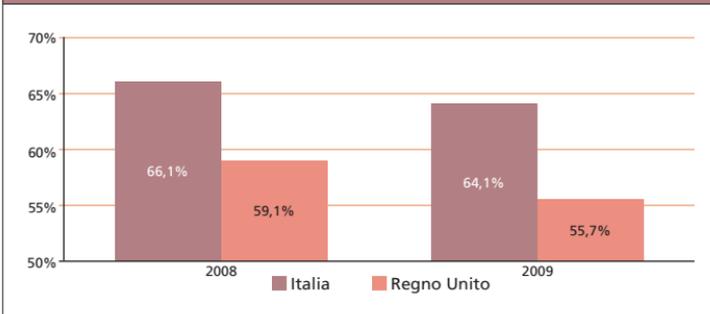
Tabella 2 Assegnazione numerazioni	
Italia	Compete al Ministero delle Comunicazioni, che provvede entro 30 giorni dalla richiesta. Il termine medio è di 3 settimane dalla richiesta.
Regno Unito	Compete a Ofcom, che provvede entro 3 settimane dalla richiesta. Ofcom assegna il 90% delle numerazioni entro 5 giorni lavorativi e un ulteriore 5% entro 10 giorni lavorativi dalla richiesta.

Tabella 3 Assegnazione frequenze	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Le frequenze assegnate possono essere cedute – previa approvazione del Ministero delle Comunicazioni, sentita l'Agcom – a soggetti muniti di autorizzazione o dotati dei medesimi requisiti del titolare cedente. - Le frequenze sono vincolate a una destinazione d'uso. Il <i>trading</i> è esplicitamente escluso per alcune categorie di frequenze (es. WiMax). - Le procedure per l'assegnazione del "dividendo digitale" alla banda larga mobile sono avviate e l'asta dovrebbe tenersi entro l'inizio del 2012. - Le stime sugli introiti dell'asta e la diversità di trattamento tra gli operatori televisivi locali e i nazionali hanno destato molte critiche.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Il <i>trading</i> delle frequenze è generalmente ammesso e l'Ofcom programma di estenderne l'applicazione anche ai settori attualmente esclusi. - Le frequenze sono allocate in modo neutrale rispetto alle tecnologie e ai servizi. - L'Ofcom prevede di assegnare entro i primi mesi del 2012 le frequenze a 800 Mhz e 2.600 Mhz. - Le frequenze sono soggette al pagamento di <i>Administrative Incentive Prices</i>, che ne incentivano l'utilizzo efficiente anche da parte degli enti pubblici.

Valutazione. Nonostante i punti di contatto tra i regimi, parimenti condizionati dalla cornice comunitaria, le procedure adottate nel Regno Unito continuano a costituire un riferimento per speditezza e trasparenza. Si può accogliere con favore lo sforzo italiano in materia di dividendo digitale, ma legislatore e regolatore avrebbero potuto sfruttare meglio l'occasione per promuovere una più moderna gestione delle frequenze.

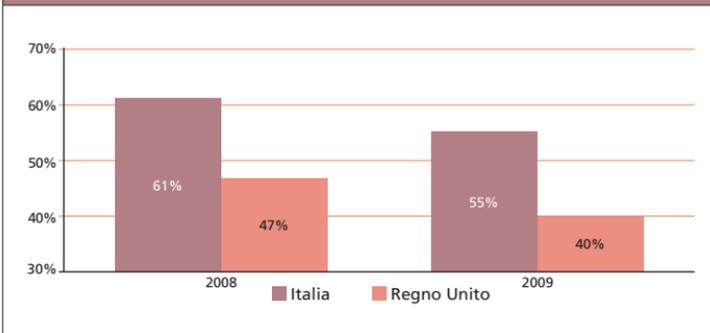
ii) *Market share dell'incumbent 25%*

Figura 1
Quota di mercato dell'*incumbent* nella telefonia fissa (in termini di ricavi)



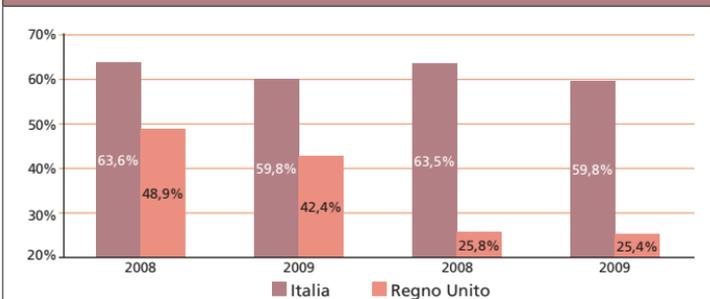
Fonte: Agcom / Ofcom

Figura 2
Quota di mercato dell'*incumbent* nella telefonia fissa (in termini di traffico)



Fonte: Ofcom

Figura 3
Quota di mercato dell'*incumbent* nella banda larga al lordo / al netto delle linee resale



Fonte: Commissione Europea

Valutazione. Entrambi i Paesi manifestano una tendenza alla riduzione della quota di mercato dell'*incumbent*, ma permane una distanza evidente. Nel Regno Unito prosegue il calo nel traffico e anche nei ricavi si approssima la soglia psicologica del 50%.

iii) Operatori attivi 35%

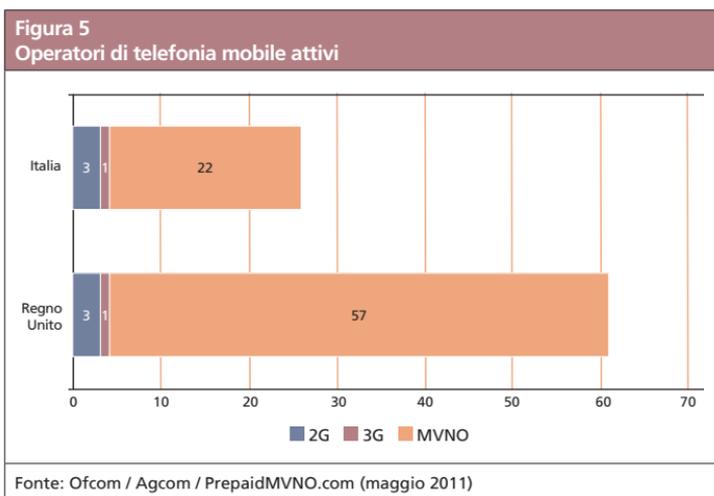
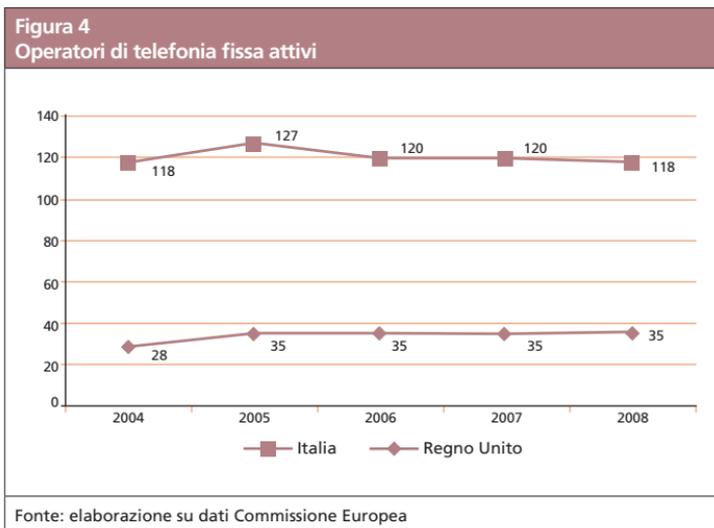
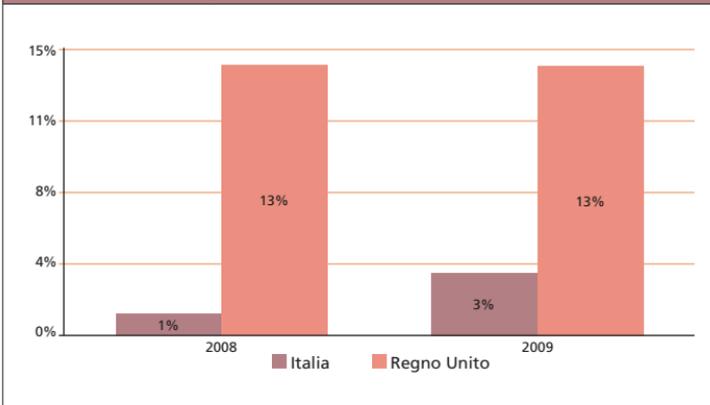


Figura 6
Quota di mercato degli MVNO

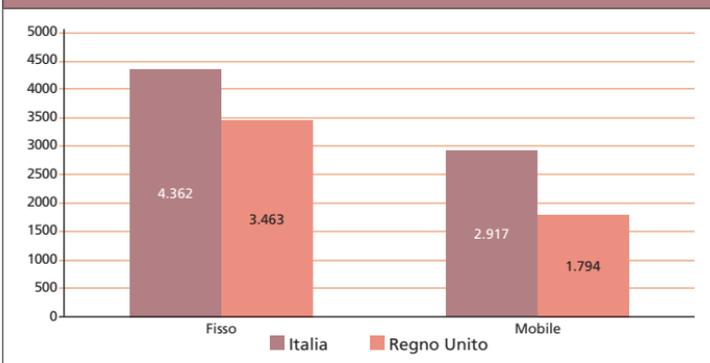


Fonte: Ofcom

Valutazione. Il Regno Unito mantiene un significativo vantaggio nel numero di operatori fissi e di operatori mobili virtuali, i quali totalizzano peraltro una ben più rilevante quota di mercato. Gli operatori mobili britannici si riducono a quattro per la fusione tra Orange e T-Mobile.

iv) Concentrazione del mercato 50%

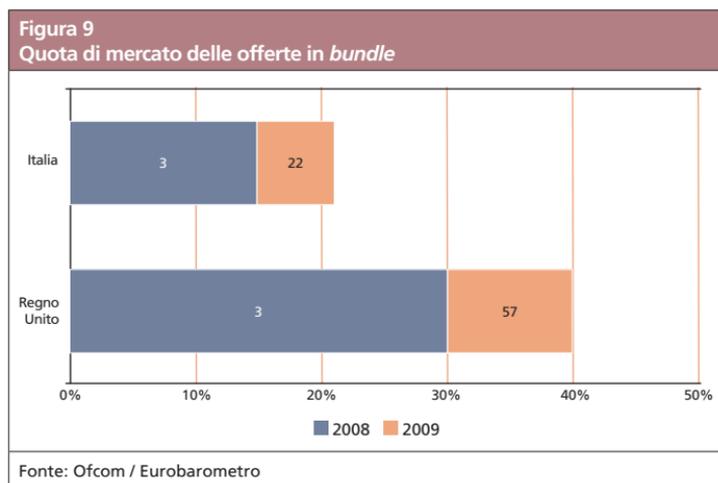
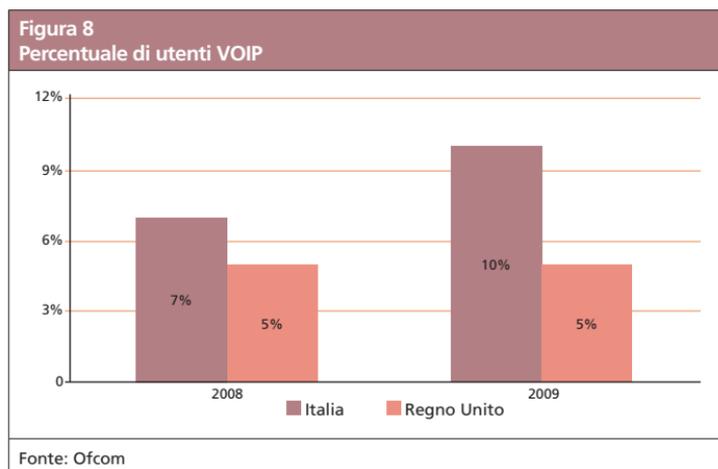
Figura 7
Indice HH della telefonia fissa e mobile



Fonte: Commissione Europea / Ofcom (dati fissa: 2008; dati mobile: 2009)

Valutazione. La Gran Bretagna evidenzia tanto nel fisso quanto nel mobile inferiori livelli di concentrazione del mercato. La fusione tra Orange e T-Mobile dovrebbe indurre una riduzione del *gap*.

v) *Integrazione dell'offerta 60%*



Valutazione. La diffusione delle offerte integrate è di

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

B – Assetto istituzionale 53%

i) Proprietà e controllo statale dell'*incumbent* 35%

Tabella 4 Proprietà dell' <i>incumbent</i>	
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. - Bt possiede un operatore mobile virtuale, ma non un operatore infrastrutturato.

Tabella 5 Controllo dell' <i>incumbent</i>	
Italia	- Il governo italiano mantiene una <i>golden share</i> su Telecom. - Pare di poter osservare una normalizzazione dei rapporti tra l'esecutivo e l'azienda, con una decisa riduzione delle ingerenze, almeno per la parte visibile.
Regno Unito	- Non vi è alcun rapporto fra governo inglese e Bt.

Valutazione. Si può confermare il giudizio di sostanziale normalizzazione del settore.

ii) Implementazione quadro normativo europeo 80%

Tabella 6 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 d'infrazione concluse nel 2007. - Nel 2008 si sono palesate delle divergenze con la Commissione in tema di tariffe di terminazione e, soprattutto, in merito alla vicenda <i>Open Access</i> : l'Agcom ha notificato il provvedimento di accettazione degli Impegni solo nel 2009 sotto la minaccia di una procedura d'infrazione.
Regno Unito	- Ricezione per mezzo del <i>Communication Act 2003</i> , in vigore dal 25 luglio dello stesso anno. - Una procedura d'infrazione – relativa alla predisposizione dell'elenco degli abbonati – conclusa nell'ottobre 2007.

Tabella 7 Rapidità nell'effettuare le analisi di mercato previste dall'UE	
Italia	Il secondo ciclo delle analisi di mercato è stato completato, con una sensibile riduzione dei tempi di lavorazione.
Regno Unito	Sono state completate le analisi della seconda tornata. Un'analisi di mercato richiede in media 12-18 mesi.

Valutazione. Il quadro europeo trova puntuale applicazione anche nel nostro Paese.

iii) Autorità nazionale di regolamentazione 60%

Tabella 8 Indipendenza	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - I commissari dell'Agcom vengono selezionati, in base a requisiti d'indipendenza e astrattamente tecnici, dal parlamento e proporzionalmente alla sua composizione partitica (cosiddetta lottizzazione). - Il loro mandato dura 7 anni e non è rinnovabile, mentre possono essere rimossi solo per conflitto di interesse.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - I membri dell'Ofcom sono nominati dal primo ministro in base a requisiti strettamente tecnici e d'indipendenza. - Il mandato del Chairman, del Chief executive, dei direttori esecutivi e non esecutivi non è prestabilito, ma dipende dal contratto di assunzione. Possono essere rimossi per bancarotta colpevole, conflitto d'interessi pregiudicante, comportamenti scorretti e incapacità o indegnità.

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

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

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

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

iv) Regolamentazione tariffaria 45%

Tabella 12 Telefonia fissa	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - L'offerta <i>retail</i> dell'<i>incumbent</i> è vagliata sulla base d'una verifica di replicabilità e orientamento al costo; anche per l'offerta <i>wholesale</i> (cd. offerta di riferimento) si richiede approvazione dell'Agcom. - Le tariffe di <i>unbundling</i> predisposte dall'Agcom sono state ritenute incongrue dalla Commissione Europea; anche sulle tariffe di terminazione Bruxelles avrebbe auspicato un intervento più deciso.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Non esiste alcuna regolamentazione sui prezzi <i>retail</i> dell'<i>incumbent</i>.

Tabella 13 Telefonia mobile	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Come avvenuto nel fisso, anche nel mobile le tariffe di terminazione individuate dal regolatore nazionale hanno suscitato le critiche di quello comunitario. - Non è prevista regolamentazione tariffaria sui servizi <i>retail</i>. Permane, tuttavia, il divieto di tariffare il servizio di ricarica del traffico prepagato.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> - Le tariffe per i servizi voce e dati in <i>roaming</i> sono regolamentate dalla Commissione Europea. Regno Unito e Italia si sono adeguate.

Valutazione. Alla decisa svolta del regolatore britannico in direzione del superamento di ogni forma di regolazione *ex ante*, corrispondono da parte dell'Agcom sforzi assai più limitati e comunque apprezzabili. I balzetti di cifre tra Roma e Bruxelles sulle tariffe di terminazione e sull'offerta *unbundling* non aiutano lo sviluppo del mercato.

C – Rete 25%

i) Livello di separazione 25%

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

Valutazione. Pur rimanendo invariato il giudizio generalmente negativo sulle caratteristiche della divisione *Open Access*, appare lecito sostenere che la sua creazione abbia contribuito a una normalizzazione dei rapporti tra l'ex monopolista e i concorrenti.

ii) *Switching 40%*

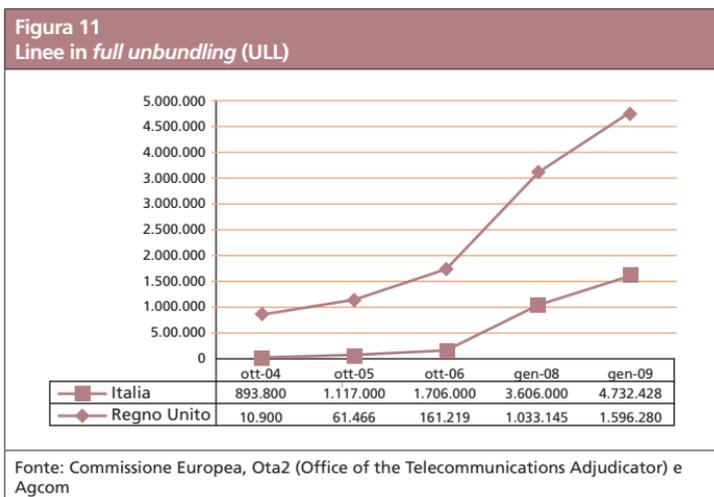
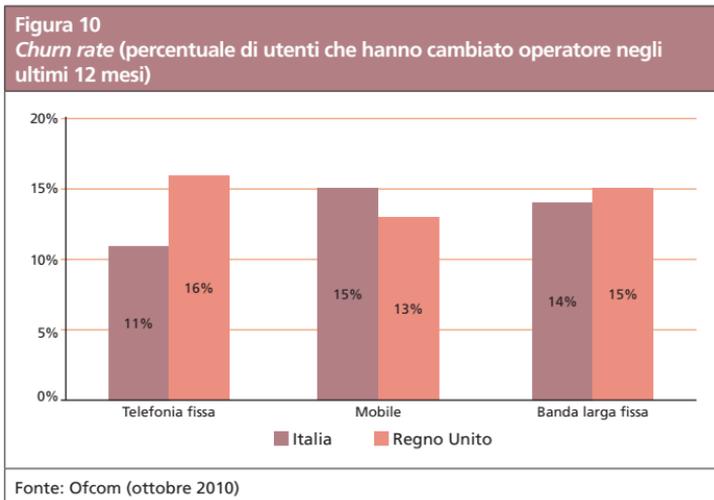
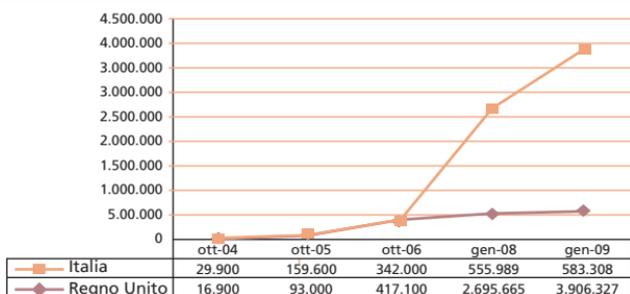
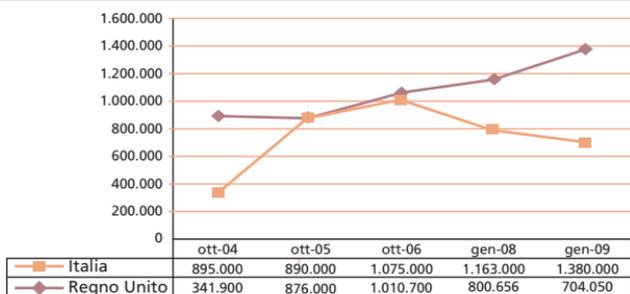


Figura 12
Linee in *shared access*



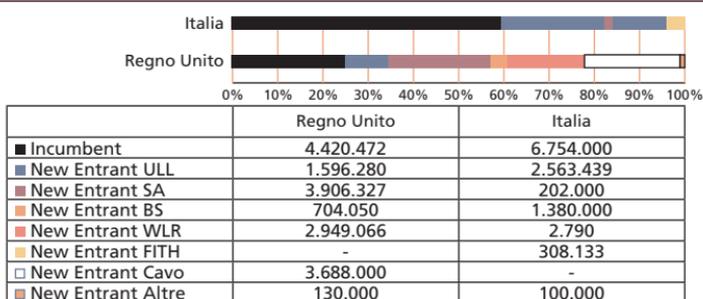
Fonte: Commissione Europea, Ota2 e Agcom

Figura 13
Linee *bitstream*



Fonte: Commissione Europea, Ota2 e Agcom

Figura 14
Linee a banda larga per modalità di accesso



Fonte: Commissione Europea; dati gennaio 2009

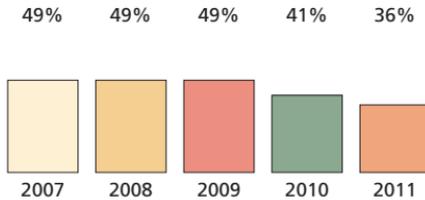
Valutazione. La Figura 10, di nuova introduzione, conferma l'impressione che una leggermente maggiore libertà di scelta sia alla portata del consumatore britannico.

Tabella 15 Indice di liberalizzazione 2010 e 2011						
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio 2011 (%)	Punteggio 2010 (%)
Apertura del mercato	33	Barriere legali all'ingresso	25	50	43	45
		Market share dell'incumbent	25	25		
		Numero operatori attivi	15	35		
		Concentrazione del mercato	20	50		
		Integrazione dell'offerta	15	60		
Assetto istituzionale	33	Controllo statale dell'incumbent	25	35	54	53
		Implementazione quadro normativo europeo	20	80		
		Autorità nazionale di regolamentazione	30	60		
		Regolamentazione tariffaria	25	45		
Rete	33	Livello di separazione	75	25	28	25
		Switching	25	35		
Valutazione complessiva					42	41

Capitolo 5

Trasporto ferroviario

di Ugo Arrigo



1. L'evoluzione normativa

Il trasporto ferroviario italiano nel 2010 è stato caratterizzato dallo sviluppo dell'alta velocità. Infatti, proprio lo scorso anno è stato il primo nel quale la linea AV è stata in funzione per tutti i dodici mesi dell'anno.

In Europa, il 2010 è stato caratterizzato anche da un lento recupero dalla pesante crisi che aveva colpito il settore nel 2009. Così non è stato in Italia: i dati evidenziano una diminuzione del traffico anche nel 2010, nonostante l'entrata in funzione dell'alta velocità, che ha attratto passeggeri sia dal trasporto tradizionale sia dal trasporto aereo.

Da un punto di vista normativo non vi sono stati miglioramenti. Il settore ferroviario continua a soffrire di poca concorrenza e le leggi che sono state fatte nel 2009 hanno avuto i peggiori effetti proprio nel 2010.

Dal primo gennaio 2010 è stato liberalizzato nell'UE il traffico passeggeri internazionale. Tale settore tuttavia è molto limitato in termini di passeggeri chilometri e non riesce a supplire alle carenze della normativa italiana.

Il cosiddetto “ddl sviluppo” del 2009 ha bloccato in parte il mercato regionale, vietando di fatto l’ingresso agli operatori in grado di offrire un servizio tra città intermedie della stessa regione.

Questo è stato il caso della regione Piemonte dove Arenaways si è scontrata con tale normativa. L’operatore privato alessandrino aveva intenzione di offrire un servizio tra Milano e Torino con delle fermate intermedie; tuttavia la Milano-Torino è stata considerata come tratta sussidiata, pur essendo ad alta frequentazione. Il sussidio pubblico ammonta a un milione di euro o 0,47 euro chilometro. Un valore bassissimo che ha l’effetto tuttavia di rendere la tratta servizio pubblico. Arenaways aveva intenzione di effettuare la stessa tratta senza chiedere alcun sussidio. Ciò è stato impedito poiché il servizio di Arenaways “scompenserebbe” il servizio universale di Trenitalia. Un tentativo analogo, anche se privo finora di risultati, si è verificato in Liguria, dove Arenaways ha avviato un servizio estivo Torino-Livorno via Genova e Cinque Terre.

La normativa nazionale di fatto obbliga lo Stato a pagare anche quando è dimostrato che il servizio non necessita di sussidi pubblici.

La legge 2 del 2009 introduceva il pagamento di 480 milioni di euro l’anno per quelle regioni che avessero firmato un contratto con Trenitalia. Tale legge, altamente anti-competitiva, poiché stabilisce a priori il beneficiario del sussidio, è rimasta in vigore anche per tutto il 2010.

Proprio nel settore del trasporto ferroviario regionale si sono riscontrati i maggiori problemi di concorrenza. Trenitalia ha rinnovato quasi tutti i contratti di servizio pubblico con le regioni, anche grazie a questi nuovi sussidi statali. Inoltre tali contratti hanno durata di sei anni, rinnovabili per altri sei anni; in tal modo il trasporto ferroviario regionale rimarrà bloccato molto probabilmente per dodici anni, senza che possa esserci concorrenza. Questa tipologia di contratto deriva dalla legge 33 del 2009.

Pertanto l'indice di liberalizzazione normativa poco cambia nella parte "leggi", mentre peggiora sensibilmente nella voce "accesso".

L'accesso al mercato risulta attualmente molto difficile, addirittura quasi impossibile nel mercato del trasporto ferroviario regionale.

Nel trasporto merci e nel trasporto ad alta velocità la situazione è migliore, anche se nel corso del 2010 vi era stato un cambiamento del PIR (Prospetto Informativo di Rete) da parte di Rete Ferroviaria Italiana. Tale cambiamento implicava un peggioramento delle condizioni per gli operatori concorrenti di Trenitalia.

Il cambio del PIR è stato poi rivisto nel corso del 2011, grazie all'intervento dell'Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari, ma rappresenta in ogni caso uno degli effetti perversi della mancata separazione proprietaria tra RFI e Trenitalia.

Le due aziende sono infatti parte dello stesso gruppo, Ferrovie dello Stato Holding, controllato dall'azionista pubblico.

L'assenza di una separazione reale tra le due aziende e l'assenza di un'autorità dei trasporti indipendente non permette di avere un indice di liberalizzazione normativa elevato.

Rispetto allo scorso anno vi è stato un cambiamento nei Paesi *benchmark*. Da un lato la Gran Bretagna ha conosciuto un peggioramento delle proprie condizioni concorrenziali. Pur restando il Paese britannico un mercato molto concorrenziale e fortemente sviluppato grazie proprio alla competizione tra gli operatori, è stato compiuto un sorpasso da parte della Svezia.

Nel Paese nordico si è deciso di attuare una totale deregolamentazione del settore ferroviario a partire dalla fine del 2010. La liberalizzazione in Svezia era già fortemente avanzata, tanto che il settore ferroviario è il primo in Europa in termini di passeggeri chilometri per numero di abitanti.

Questa deregolamentazione, con un'attività di controllo da parte dell'autorità del settore dei trasporti, ha

fatto sì che il Paese nordico sia diventato l'unico *benchmark* per l'Indice 2011.

I miglioramenti sono evidenti soprattutto nella parte normativa dell'Indice.

L'indice di liberalizzazione normativa vede un peggioramento importante della posizione dell'Italia. Nell'ambito legislativo vi è una sostanziale stabilità, con una lieve diminuzione del punteggio, mentre nel settore dell'accesso al mercato, la diminuzione è stata molto marcata.

Nel complesso anche la legislazione è fortemente negativa, prendendo un punteggio di 34 punti, rispetto ai 92 punti della Svezia. Questo significa che, in termini percentuali rispetto alla Svezia, l'Italia ottiene il 59% nella parte legislativa e il 26% nella parte dell'accesso. Nel complesso il voto è pari al 37% di quello svedese, contro il 56% raggiunto lo scorso anno.

I cambiamenti legislativi del 2009 hanno avuto dunque un impatto molto forte nel 2010, mentre la Svezia ha visto migliorare la propria posizione grazie alla deregolamentazione del settore ferroviario.

Tabella 1 Indice di liberalizzazione normativa				
Aree	Peso	Gran Bretagna	Svezia	Italia
Leggi	30%	93	98	58
I. Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33%	90	100	65
II. Regolazione dell'accesso al mercato	33%	90	95	65
III. Competenze dell'autorità regolatoria	33%	100	95	45
Accesso	70%	66	90	23
IV. Barriere informative	7%	100	100	60
V. Barriere amministrative	36%	70	90	20
VI. Barriere operative	56%	60	90	20
Totale	100%	74	92	34

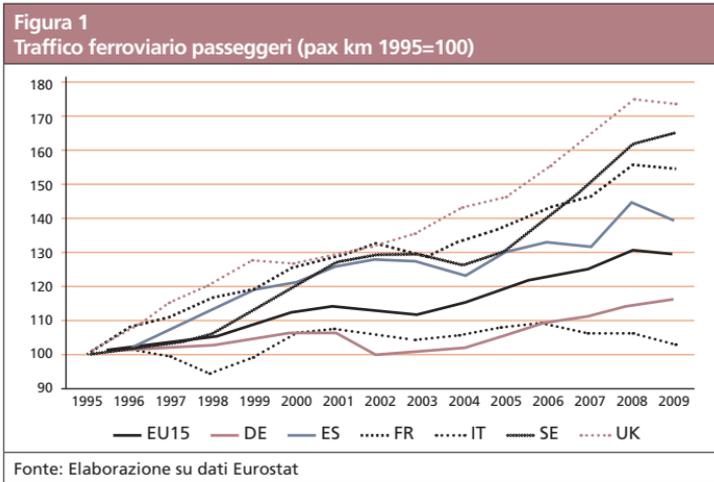
2. Il mercato passeggeri e merci europeo

Il mercato passeggeri ha avuto un forte sviluppo in Francia, Gran Bretagna e Svezia dal 1995 al 2006. Tale crescita del mercato in termini di passeggeri chilometri

è dovuta a due cause molto differenti:

- Nel caso britannico e svedese la crescita della domanda è avvenuta grazie alla liberalizzazione del trasporto ferroviario.
- In Francia lo sviluppo del traffico è dovuto ai grandissimi investimenti pubblici nel settore alta velocità.

L'Italia ha invece registrato uno sviluppo inferiore alla media europea e a tutti i Paesi considerati, come dimostra il grafico seguente. Tra il 1995 e il 2009, infatti, la domanda di trasporto ferroviario passeggeri, espressa in passeggeri km, è cresciuta del 30% nell'insieme dei Paesi UE-15 ma del 75% nel Regno Unito, del 65% in Svezia, del 55% in Francia, del 40% in Spagna, del 16% in Germania e solo del 3% in Italia.

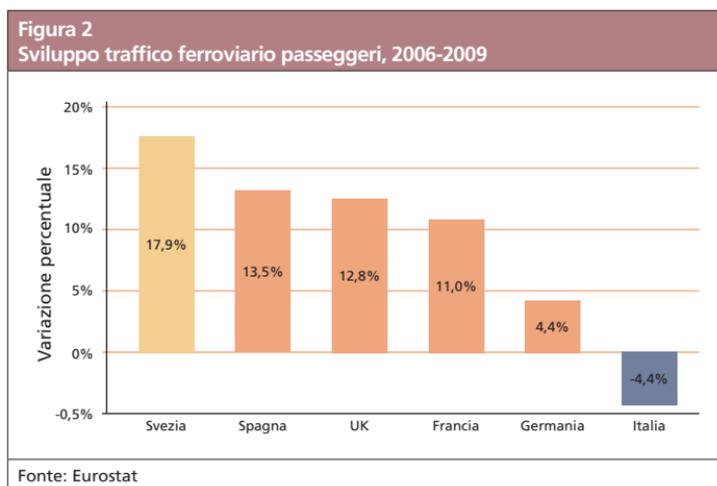


Nel corso degli ultimi quattro anni sono avvenuti accadimenti molto importanti. La crisi economica ha colpito molto duramente il settore ferroviario ma, nonostante questo, alcuni Paesi hanno continuato a crescere in termini di traffico.

È stato il caso di Gran Bretagna e Svezia, oltre che della Spagna. In questo ultimo Paese si è registrato un forte aumento del numero di passeggeri chilometri grazie all'entrata in funzione della linea ad alta velocità Barcellona-Madrid.

Svezia e Gran Bretagna hanno invece continuato a beneficiare della politica di liberalizzazione del settore cominciata negli anni Novanta.

Il grafico seguente si riferisce al quadriennio 2006-2009 per il traffico passeggeri in termini di passeggeri chilometri.



La Svezia è il Paese che ha registrato il maggiore aumento con quasi il 18% in quattro anni; questo incremento è avvenuto nonostante la crisi economica. Il secondo Paese per sviluppo della domanda è stato la Spagna, che come vedremo in seguito ha beneficiato dell'apertura delle linee ad alta velocità.

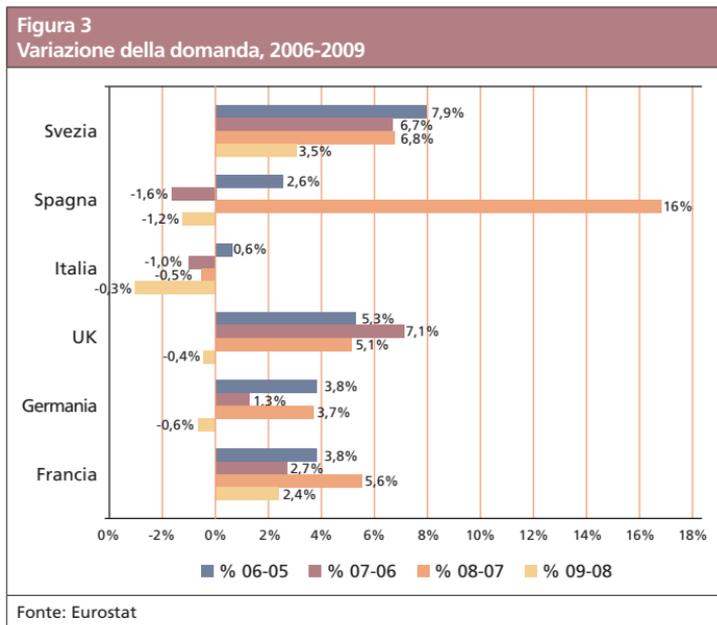
In Gran Bretagna la crescita è stata quasi pari a quella spagnola, senza tuttavia una spesa di miliardi di euro per la costruzione di linee AV.

La Francia ha registrato un buon aumento, come per il caso spagnolo, grazie all'apertura di linee AV.

L'unico Paese che ha registrato una caduta del traffico è l'Italia, dato che anche la Germania ha registrato un incremento, seppur limitato al 4,4%.

In Italia il dato sorprende poiché proprio nel periodo in considerazione vi è stata la conclusione dei lavori della "dorsale alta velocità". Nel nostro Paese, a fine 2009, ancora non si registravano i benefici della costruzione delle linee AV che sono stati invece tipici nel panorama europeo.

La figura successiva analizza lo sviluppo della domanda anno per anno tra il 2006 e il 2009.



La Svezia risulta il Paese nel quale vi è stato uno sviluppo continuo della domanda di quasi il 7% annuo, fino ad avere un rallentamento nel corso del 2009, quando la crisi ha avuto gli effetti più pesanti.

Solo la Francia ha registrato una tale continuità, mentre nel Regno Unito la crescita della domanda è stata più pronunciata rispetto a quella francese tra il 2006

e il 2008, per poi subire una battuta d'arresto nel 2009 a causa della recessione economica.

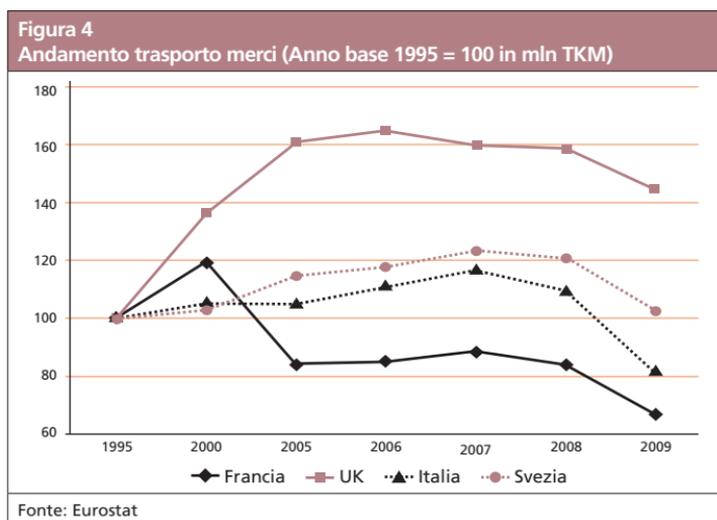
In Spagna la crescita si è concentrata in un solo anno, il 2008, quando è entrata in funzione la linea AV Barcellona-Madrid.

In Italia la situazione è molto più negativa, perché dal 2007 al 2009 si è registrata una continua caduta della domanda.

Nel trasporto merci l'andamento è stato invece differente.

Il Regno Unito è il Paese nel quale, nonostante la recessione, il traffico merci si è più sviluppato negli ultimi 15 anni. In Svezia la recessione ha quasi annullato lo sviluppo del traffico che si era registrato tra il 1995 e il 2008, mentre in Italia vi è stata una profonda caduta del traffico nel corso del 2009.

I livelli italiani sono inferiori a quelli del 1995, così come per la Francia. Nel Paese transalpino gli investimenti statali sono stati molto elevati soprattutto nel settore dell'alta velocità, mentre nel trasporto merci la mancanza di concorrenza ha provocato una caduta del settore come dimostra il seguente grafico.



Il livello francese del trasporto merci nel 2009 è pari a due terzi di quanto era nel 1995, mentre solo in Gran Bretagna e Svezia, tra i Paesi considerati, si registra un aumento del traffico in termini di tonnellate chilometri.

La Svezia e la Gran Bretagna hanno dunque un mercato molto sviluppato, grazie alle liberalizzazioni attuate nel corso degli anni Novanta.

L'Italia sconta invece un ritardo molto forte dovuto alla mancanza di concorrenza, come verrà illustrato anche nel prossimo paragrafo dedicato al nostro Paese.

3. Il mercato italiano

Il settore ferroviario italiano è stato caratterizzato nell'ultimo triennio dall'entrata in funzione dell'alta velocità ferroviaria. Tale nuova infrastruttura non ha portato però i benefici sperati, poiché il traffico ferroviario ha continuato a diminuire.

La contrazione economica è certamente una delle cause principali, ma non spiega tutto, perché nel confronto europeo l'Italia esce perdente.

Vi è dunque un'altra spiegazione per la quale l'Italia mantiene un ritardo nei confronti del *benchmark* europeo: la mancanza di concorrenza.

La liberalizzazione porterebbe dei grossi benefici al Paese e, come dimostra il caso svedese o anche quello britannico, consentirebbe uno sviluppo della domanda con un esborso economico dello Stato molto limitato.

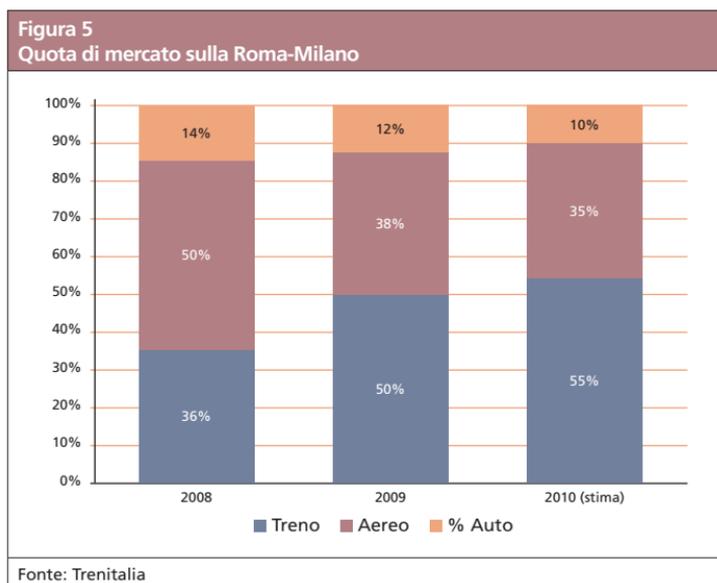
In Italia invece continuano ad aumentare i contributi pubblici, soprattutto nel settore del trasporto regionale.

Il settore dell'alta velocità ha registrato un forte incremento della domanda. Questo grazie soprattutto allo *shift* della domanda da altre modalità di trasporto verso la ferrovia.

La rotta Roma-Milano è quella che maggiormente ha registrato questo cambiamento delle abitudini dei consumatori.

Il treno ha conquistato in meno di tre anni la *leadership*, sorpassando l'aeromobile e prendendo quote di mercato anche all'automobile.

La seguente figura evidenzia questo spostamento della domanda verso l'utilizzo dell'alta velocità.



Nel corso del 2010 il trasporto ferroviario ha ottenuto una quota di mercato tra Roma e Milano del 55%, mentre solo tre anni prima la *market share* era del 36%. Questo è dovuto al miglioramento dei tempi di percorrenza tra le due città che sono passati da quattro ore e mezza a tre ore.

L'aereo di conseguenza ha perso quote di mercato passando dal 50% del 2008 al 35% del 2010.

Nel complesso l'alta velocità sembra avere avuto un effetto di spostamento della domanda, ma non pare invece aver creato domanda aggiuntiva. Si è registrato questo fenomeno sia per quanto riguarda l'utilizzo di mezzi differenti, sia all'interno della stessa modalità ferroviaria, tra treni meno rapidi verso treni ad alta velocità.

Tale supposizione è confermata dai dati relativi alla domanda e all'offerta di traffico tra il 2008 e il 2009, come dimostra la seguente tabella.

Tabella 2
Differenza di domanda e offerta FS tra il 2008 e il 2009

Dati: in percentuale		
Segmento	Viaggiatori Km	Treni Km
Mercato	18,1%	26,4%
Universale contribuito	-14,3%	-7,4%
Non mercato/non retribuito	-37,0%	-39,0%
Totale non di mercato	-21,3%	-17,1%
Totale	-5,7%	-1,1%

Fonte: Bilancio FS

Il 2009 è stato un *annus horribilis* per le ferrovie italiane, in quanto la domanda è caduta di oltre il 5%.

I viaggiatori chilometri sono cresciuti solo nel segmento di mercato, vale a dire i Frecciarossa e i Frecciabianca. Qui la domanda è cresciuta del 18%, mentre l'offerta di oltre il 26%.

Questa differenza tra domanda e offerta lascia intendere che vi è stata una diminuzione del *load factor* dei treni ad alta velocità.

Nel complesso il segmento non di mercato ha perso oltre il 21% in termini di domanda e il 17% dell'offerta.

L'universale contribuito è quel segmento per il quale Trenitalia giudica di ricevere i sussidi pubblici dallo Stato, mentre il settore non di mercato/non retribuito è quello per il quale Trenitalia afferma di non ricevere contributi.

Tuttavia il servizio universale non è assegnato tramite gara e, quando le gare ci sono state, ha partecipato solo Trenitalia, anche grazie ai privilegi sanciti dalla legge 2 del 2009.

La seguente tabella mostra invece l'andamento dei contributi pubblici dal 2006 al 2009.

Nell'ultimo anno si è registrata una leggera diminuzione dei contributi, anche grazie al completamento dell'infrastruttura ad alta velocità.

Tabella 3 Differenza dei contributi, 2006-2009					
Dati: in milioni di euro					
Tipologia contributo	Anno			Differenza 2006-2008	Differenza 2008-2009
	2006	2008	2009		
Contributi trasporto regionale	1.348	1.712	1.884	364	172
Contributi media lunga percorrenza	269	459	410	190	-49
Contributi trasporto merci	98	140	92	42	-48
Contributi conto esercizio (di programma)	902	1.041	849	139	-192
Utilizzo fondo ristrutturazione	464	448	438	-16	-10
Altri contributi	425	571	456	146	-115
Totale	3.506	4.371	4.129	865	-242
Fonte: Bilanci FS					

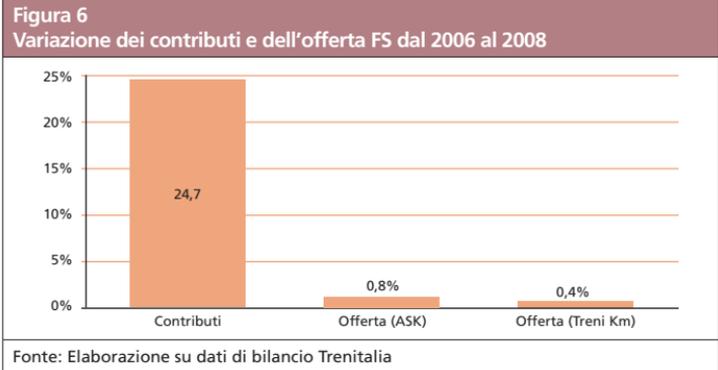
La tabella precedente mostra come tra il 2006 e il 2008 vi sia stato un aumento dei sussidi di oltre 600 milioni di euro l'anno. Solo nel 2009 si è vista una leggera diminuzione pari al 5,5% a fronte di una caduta della domanda non di mercato di oltre il 20%.

Nel settore regionale, laddove la concorrenza è quasi inesistente, i contributi continuano ad aumentare.

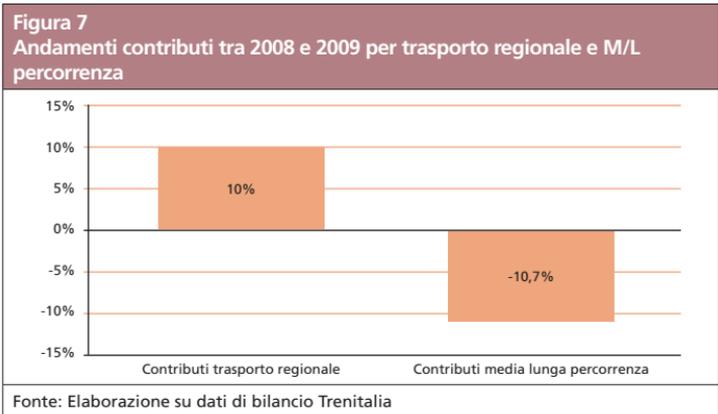
Molto spesso i contratti con le regioni sono molto favorevoli a Trenitalia. Ad esempio, nel caso del Lazio, i contributi pubblici sono garantiti all'azienda statale con una formula che prevede l'importo in funzione dei costi aziendali meno i ricavi di mercato. Vi è dunque un incentivo ad avere ricavi di mercato non elevati e costi aziendali elevati al fine di massimizzare i sussidi.

La domanda di trasporto regionale è rimasta stabile negli ultimi quattro anni.

Tra il 2006 e il 2008 vi è stato un leggero incremento, pari allo 0,8% dell'offerta in termini di posti chilometro offerti, a fronte di un incremento dei contributi di oltre il 24%.



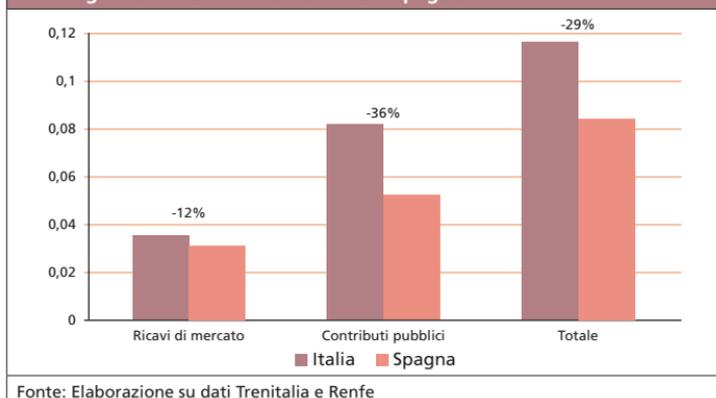
Il grafico precedente evidenzia il differente andamento tra contributi pubblici e offerta, mentre il grafico successivo mette in evidenza l'andamento dei contributi nell'ultimo anno sia nel settore a lunga percorrenza che nel settore regionale.



Si dice spesso che l'Italia è il Paese nel quale i sussidi sono i più bassi in Europa. Nel fare queste affermazioni vengono presi come Paesi di riferimento Francia e Germania, che non sono certamente il *benchmark* in termini di liberalizzazione del mercato.

Vi sono altri casi nei quali i sussidi sono molto più bassi che in Italia.

Figura 8
Treni regionali nel 2007: confronto Italia-Spagna



Il grafico precedente mostra come in Spagna i contributi pubblici per passeggero chilometro nel trasporto regionale siano del 36% inferiori rispetto all'Italia.

Anche i ricavi di mercato sono inferiori, ma solo del 12%. Questi dati potrebbero essere distorti se i due Paesi avessero un livello di prodotto interno lordo pro-capite a parità di potere di acquisto molto differente, ma così non è, dato che la Spagna ha superato l'Italia in questa speciale classifica.

In Italia il livello di contributi e sussidi è cresciuto molto negli ultimi quattro anni, anche tenendo in considerazione che l'offerta e la domanda di trasporto ferroviario è diminuita.

La liberalizzazione del settore è stata di fatto bloccata nel settore regionale, dove si concentra la gran parte del traffico ferroviario, mentre è possibile solo nell'alta velocità e nel merci.

L'Indice di liberalizzazione del mercato vede una sostanziale stabilità dell'Italia, con una perdita di un solo punto rispetto all'anno precedente. La Svezia migliora invece il suo valore, grazie a uno sviluppo continuo del mercato passeggeri.

In termini di nuovi operatori la posizione dell'Italia non è critica. Vi sono molte imprese che hanno richiesto

la licenza e molte di esse, soprattutto nel settore merci, hanno cominciato a operare nel mercato.

Lo sviluppo del trasporto ferroviario continua a essere molto deficitario. Il valore italiano è peggiorato a causa della continua crisi che si registra nel nostro Paese e della diminuzione della domanda.

La situazione è molto critica nel settore dei passeggeri, mentre nel settore merci vi è una limitata posizione migliore del nostro Paese.

Tabella 4 Indice di liberalizzazione del mercato				
Aree	Peso	Gran Bretagna	Svezia	Italia
I. Nuovi operatori	35%	89	100	70
Licenze concesse / Lunghezza della rete	25%	80	100	85
Operatori attivi sul mercato / Lunghezza della rete	50%	90	100	65
Operatori attivi / Licenze concesse	25%	95	100	65
II. Sviluppo del trasporto ferroviario	30%	94	91	13
Sviluppo trasporto merci	25%	85	80	20
Sviluppo trasporto passeggeri	75%	85	95	10
III. Quota di mercato dei nuovi operatori	35%	100	90	16
Quota di mercato dei nuovi operatori	75%	100	90	15
Crescita quota di mercato	25%	100	90	15
Totale	100%	92	94	33

Fonte: Elaborazione su dati DGTREN

Nel complesso l'Indice del settore ferroviario perde 5 punti, passando dal 41% al 36%.

Tale diminuzione è dovuta sia a un miglioramento del *benchmark*, che da questo anno è la Svezia, che a un peggioramento della situazione italiana.

In Italia le leggi del 2009, altamente anti-competitive, hanno avuto un effetto negativo sul livello di concorrenza del mercato ferroviario.

Nella parte di accesso e di normativa si è registrato il peggioramento più importante, dato che questo segmento dell'Indice ha perso quasi 20 punti percentuali rispetto al *benchmark*.

I nuovi operatori hanno sempre maggiore difficoltà a superare le barriere all'ingresso che l'operatore dominante pone in essere, anche grazie a una legislazione anti-competitiva che caratterizza il nostro sistema.

I sussidi sono un'altra barriera all'ingresso che in termini relativi alla domanda continuano ad aumentare dal 2006.

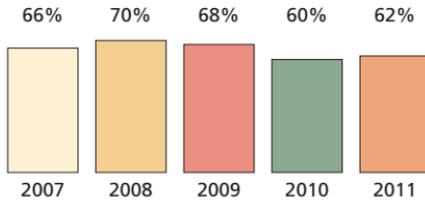
La concorrenza è molto lontana dall'essere raggiunta nel settore ferroviario.

Tabella 5 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	65	59
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	68	
		Competenze dell'autorità	33	47	
Accesso	21	Barriere informative	7	60	26
		Barriere amministrative	36	22	
		Barriere operative	57	22	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	70	36
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	14	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	16	
Valutazione complessiva					36

Capitolo 6

Trasporto aereo

di Andrea Giuricin



1. L'evoluzione della normativa nel 2010

La crisi del settore aereo, che si era manifestata duramente nel corso del 2009, è stata superata brillantemente nel 2010. Il mercato aereo è infatti molto sensibile all'andamento economico: questa è la ragione per la quale nel 2009, anno di recessione, vi era stata una flessione importante, mentre nel 2010, quando il prodotto interno lordo mondiale ha ricominciato a crescere, si è registrato un aumento del numero di passeggeri.

Per quanto riguarda le compagnie, la ripresa non è stata generalizzata. Le compagnie *low cost* hanno saputo affrontare meglio la crisi economica e ne sono uscite rafforzate. Nel settore tradizionale sono proseguite le tendenze tipiche dell'ultimo decennio; in particolare si è registrato un consolidamento del settore, con il fallimento degli operatori più deboli e la fusione in grandi gruppi. Il 2010 è stato l'anno della fusione tra British Airways e Iberia, che dopo un lungo processo si sono unite per creare la IAG.

Il settore aereo non ha visto grandi rivoluzioni per quanto riguarda la normativa, sia a livello comunitario

che nel nostro Paese. Tuttavia, la legge “salva-Alitalia”, che sospende le norme antitrust sulla rotta Linate-Fiumicino (la più profittevole del Paese) ha determinato la diminuzione di un punto in termini di concorrenza. Tale normativa anti-concorrenziale rimarrà in vigore fino alla fine del 2011.

A livello europeo è aumentata la tassazione aeroportuale, mentre una recessione economica molto forte ha colpito l'Irlanda, Paese *benchmark* del nostro Indice di liberalizzazione. Per tale ragione il valore del *benchmark* è peggiorato, con effetti sul valore raggiunto dall'Italia nell'Indice del 2011.

In Italia persiste la problematica legata agli *slot*, principalmente sullo scalo di Milano Linate. In tale aeroporto è impossibile l'entrata di nuovi operatori, mentre Alitalia mantiene una posizione dominante.

Le questioni relative alle rotte con degli oneri di servizio pubblico sono sempre meno importanti. Pertanto, nella parte dell'Indice relativo all'accesso, vi è stato un cambiamento dei pesi.

Gli *slot* hanno ora il 50% del peso, contro un precedente valore pari al 25%, mentre vi è stata una corrispettiva diminuzione del peso degli oneri di servizio pubblico.

A livello europeo è stata varata una legge che definisce la categoria degli aeroporti. Tale legge non rappresenta una vera e propria pianificazione, ma certamente non è un passo in avanti da parte dell'Unione Europea. La stessa UE ha agito malamente durante la crisi del vulcano islandese, che ha tenuto bloccati molti aeroporti europei nei mesi di aprile e maggio del 2010. La Commissione Europea ha agito lentamente per stabilire degli standard comuni di sicurezza; tale lentezza burocratica ha di fatto pesato negativamente sul traffico aereo e sulla mobilità dei passeggeri.

In Italia vi sono stati *rumors* su un'eventuale pianificazione del settore aeroportuale e su un aumento delle tasse aeroportuali per favorire gli investimenti. Gli aumenti hanno visto la luce nel corso del 2010, ma

non hanno ancora avuto un'applicazione pratica per la mancanza dei decreti attuativi. Tali incrementi non seguono criteri di mercato, poiché sono maggiori per gli aeroporti più grandi e inferiori per gli scali di dimensioni inferiori, quando nel settore aeroportuale sono evidenti le economie di scala.

Nell'indicatore Lex la situazione rimane invariata, con un dato più che sufficiente per l'Italia. Questo è dovuto al fatto che la normativa europea, in vigore nel nostro Paese, ha un peso relativamente maggiore della normativa italiana.

Nel complesso, da un punto di vista legislativo, il settore aereo italiano è liberalizzato, nonostante continuano a permanere delle problematiche legate alla chiusura del mercato createsi per salvare Alitalia.

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

Per quanto riguarda l'accesso la situazione è leggermente peggiorata, passando dal 68 al 55%. Tale insufficienza è dovuta in parte al cambio dei pesi, ma anche alla diminuzione della concorrenza legata agli *slot*. Gli *slot* rimangono bloccati nello scalo di Linate e la normativa non permette un accesso facile in molti aeroporti. Solo negli scali secondari, non congestionati, si è potuto sviluppare il traffico. La situazione tende a peggiorare ogni qual volta si sviluppa il traffico aereo, con degli aeroporti che investono molto poco nell'ampliamento dell'infrastruttura.

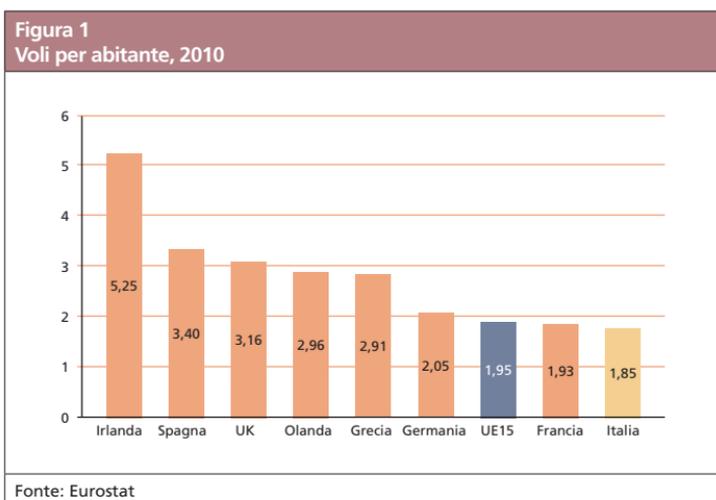
Tabella 2 Indicatore Accesso					
Indicatore	Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio parziale	Benchmark Irlanda
Accesso	21%			55	100
		Oneri pubblico servizio e sussidi	50%	80	100
		Slot	50%	30	100

2. Il mercato europeo

Il mercato europeo ha visto una crescita nel corso del 2010, dopo un 2009 molto complicato.

Non in tutti i Paesi si è registrato un incremento del numero dei passeggeri, incluso il Paese *benchmark* utilizzato, l'Irlanda. Negli ultimi anni, le decisioni del governo irlandese di aumentare le tasse aeroportuali hanno di fatto scoraggiato l'arrivo delle compagnie aeree, che hanno preferito dirigersi su altri Stati. Anche nel Regno Unito si è registrata una caduta del traffico.

Nel seguente grafico è rappresentato il numero annuo di voli per abitante.

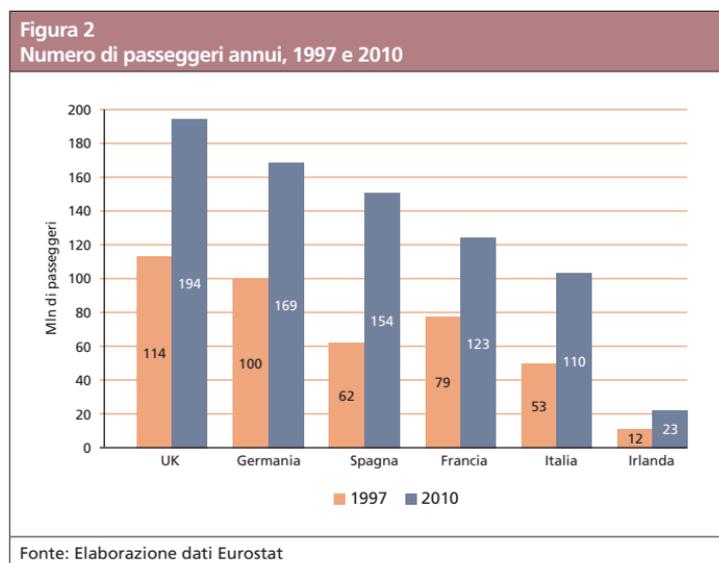


L'Irlanda rimane il Paese leader in Europa, con un valore superiore a cinque; questo dato è certamente in-

fluenzato dal fatto che ci troviamo al cospetto di un'isola, ma, anche al netto del dato geografico, rimane un valore molto elevato. Al secondo posto, la Spagna supera il Regno Unito, che ha registrato una importante diminuzione di traffico dal momento in cui è scoppiata la recessione economica. L'Italia continua a mantenere l'ultima posizione, nonostante il traffico nel 2010 sia cresciuto in misura soddisfacente.

I grandi Paesi europei, quali Francia e Germania, fanno registrare valori poco elevati, molto inferiori al nostro *benchmark*, ma anche lontani da Spagna e Regno Unito. Avere delle forti compagnie aeree non significa dunque che il trasporto aereo sia sviluppato.

Il seguente grafico mostra l'andamento del numero di passeggeri annui nei principali Paesi dell'Unione Europea dal 1997 al 2010.

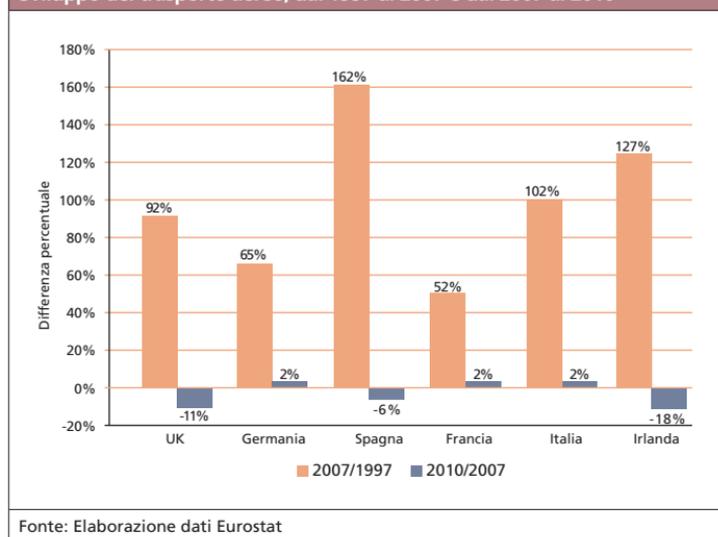


La figura confronta la situazione attuale con quella del 1997, anno dell'avvio della liberalizzazione a livello comunitario. È possibile apprezzare il forte incremento del traffico in tutta Europa, con il Regno Unito a svetta-

re sugli altri Paesi. Spagna e Italia hanno visto più che raddoppiare il proprio traffico, mentre la posizione della Francia è di relativa debolezza. Il numero di passeggeri annui francesi è di poco superiore a quello italiano e molto distante anche dalla Spagna, che ha un numero di abitanti assai inferiore.

La Gran Bretagna nel 2010 ha avuto circa 194 milioni di passeggeri, 35 milioni in più rispetto alla Germania, che mantiene la seconda posizione. L'Irlanda ha visto quasi raddoppiare il proprio traffico, anche se, come è possibile notare nel prossimo grafico, la crisi economica ha avuto effetti molto importanti.

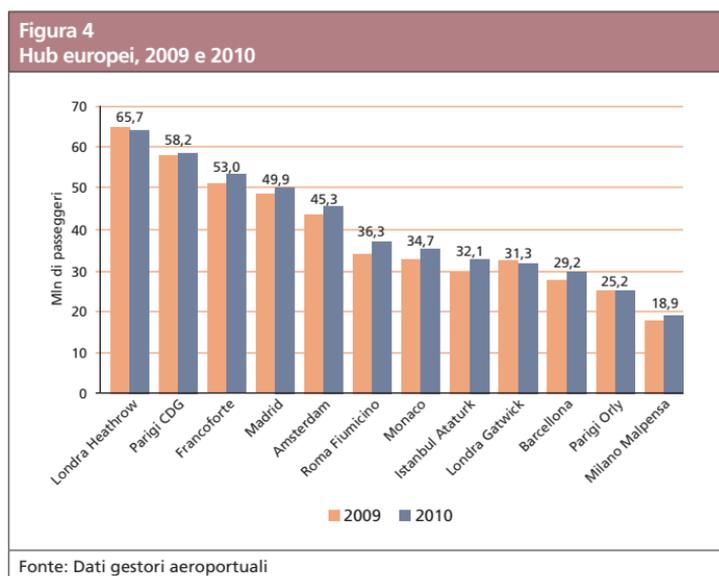
Figura 3
Sviluppo del trasporto aereo, dal 1997 al 2007 e dal 2007 al 2010



In Irlanda, tra il 1997 e il 2007, l'aumento del numero di passeggeri è stato pari al 127%, secondo solo a quello fatto registrare dalla Spagna. Nel quadriennio successivo l'Irlanda ha ceduto circa il 18% del traffico. Una caduta molto forte si è verificata anche nel Regno Unito dove, nello stesso lasso di tempo, il numero di passeggeri è diminuito dell'11%, dopo che nel "decen-

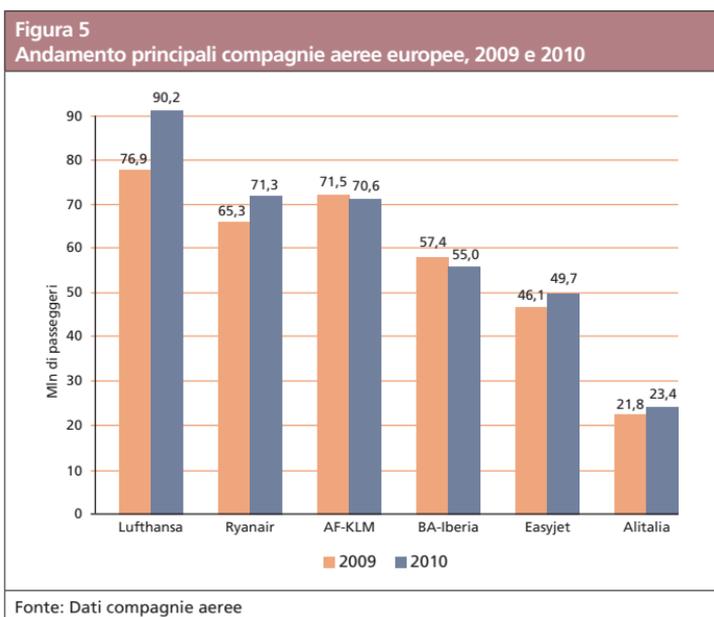
nio d'oro" della liberalizzazione era cresciuto del 92%. L'Italia, terzo Paese per crescita tra il 1997 e il 2007, con oltre il 100%, ha confermato la sua crescita anche nel difficile periodo 2007-2010, con un aumento del 2%. La percentuale è la stessa della Germania e della Francia, dove però l'incremento nel decennio precedente era stato molto inferiore, rispettivamente del 65 e del 52%.

La recessione ha colpito diversamente i Paesi europei. Questa differenza si è manifestata anche nei grandi *hub* europei.



Londra Heathrow ha sofferto maggiormente, rispetto a Francoforte, Madrid e Amsterdam. Questo è dovuto al fatto che il traffico britannico è declinato anche nel 2010. Roma Fiumicino ha beneficiato della crescita di Alitalia e ha rafforzato la sua sesta posizione in Europa, rimanendo comunque lontana dai cinque grandi scali europei. In generale i grandi *hub* sono cresciuti nel 2010, ma si è confermata una tendenza ormai in atto da diversi anni: sono soprattutto i piccoli e medi scali che trainano la crescita del settore e questo è dovuto alla con-

tinua crescita dei vettori *low cost*, in particolare Ryanair ed Easyjet. Le due compagnie a basso costo sono ormai due *player* molto importanti del settore aereo europeo, come dimostra il grafico sottostante.



Ryanair ha superato AirFrance-KLM in termini di passeggeri. Come numero di passeggeri è seconda solo alla tedesca Lufthansa. Fino a quindici anni fa, la compagnia irlandese trasportava solo 5 milioni di passeggeri l'anno. Easyjet è il quinto operatore sul mercato europeo e trasporta il doppio dei passeggeri della nuova Alitalia, che si conferma un vettore regionale nel panorama europeo.

La situazione è molto differente e varia da compagnia a compagnia per quanto riguarda la solidità economica, come dimostra la seguente tabella. I dati si riferiscono al 2010 o all'anno fiscale che si chiude nel 2010, come nel caso di AirFrance-KLM. Il vettore franco-tedesco chiude l'anno in marzo, sicché il suo dato risente del pessimo andamento del settore aereo nel 2009.

Tabella 3
Risultati delle principali compagnie europee

Dati in migliaia di euro				
Compagnia	Ricavi operativi	Costi operativi	MOL in %	Utile/perdite
Ryanair	2.988	2.586	13,5%	319
AirFrance-KLM	20.999	22.284	-6,1%	-1.560
Lufthansa	27.324	26.448	3,2%	1.131
BA	7.994	8.225	-2,9%	-425
Iberia	4.770	4.773	-0,1%	89
Easyjet	2.973	2.785	6,3%	121
Alitalia (1) (ris. netto)	2.456	2.529	-3,0%	-125
(1) Primi 3 trimestri 2010				
Fonte: Elaborazione dati compagnie				

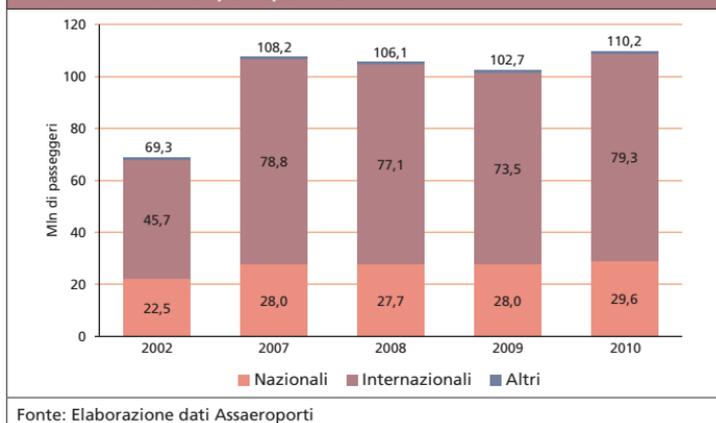
Le compagnie più forti, dal punto di vista del bilancio, sono le compagnie *low cost*, anche se sono ancora piccole in termini di fatturato rispetto alle compagnie tradizionali.

Nel complesso, analizzando l'indice dei voli per abitante, si registra un miglioramento della posizione italiana. Il valore ottenuto dal nostro Paese sconta sia un aumento dei passeggeri che un peggioramento della situazione irlandese. Per tale ragione il punteggio, depurato dal fatto che l'Irlanda è un'isola, passa dal 34 al 42%.

3. Il mercato italiano

Il mercato italiano ha visto uno sviluppo nel corso del 2010, ritornando a livelli di traffico superiori anche al 2007. Tale incremento è dovuto sia al traffico domestico che a quello internazionale. La forte presenza di operatori *low cost* ne è una delle principali cause. La seguente tabella evidenzia tale sviluppo, presentando l'andamento negli ultimi 4 anni e nel 2002, anno nel quale hanno cominciato a entrare le compagnie a basso costo nel nostro mercato.

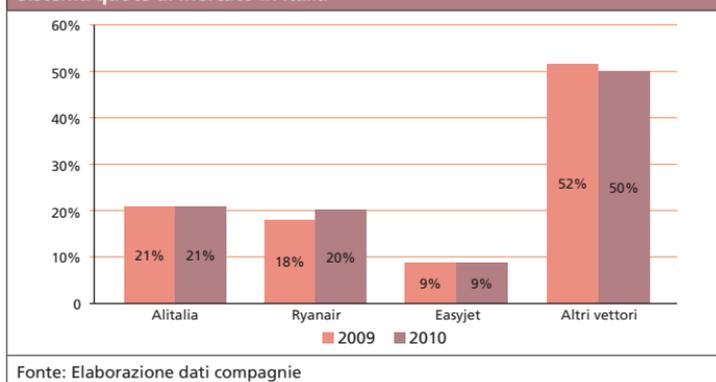
Figura 6
Traffico aereo in Italia, 2002, 2007-2010



Il traffico internazionale ha sfiorato gli ottanta milioni di passeggeri, quasi il doppio di quanti ve ne fossero nel 2002. Anche il mercato nazionale ha conosciuto uno sviluppo importante, seppure non al livello dei passeggeri internazionali.

La seguente tabella mostra come Ryanair sia ormai il secondo operatore nel mercato italiano, praticamente con lo stesso numero di passeggeri della nuova Alitalia, nata dalla fusione tra Airone e la vecchia Alitalia.

Figura 7
Sistema quote di mercato in Italia

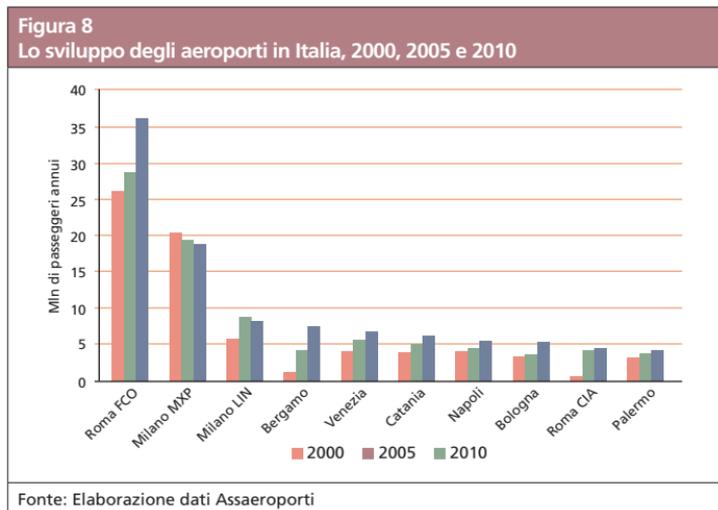


Ryanair è arrivata a una quota di mercato del 20%, vale a dire a un punto percentuale dal leader del mercato, Alitalia.

La seconda compagnia *low cost* europea, Easyjet, ha una *market share* del 9%. Entrambi gli operatori sono nel mercato italiano da circa 10 anni e il traffico creato è sostanzialmente nuova domanda.

Alitalia è riuscita a crescere quasi in linea con il mercato e ha sviluppato il proprio business principalmente con una struttura di *hub and spoke* con Roma Fiumicino come perno. Lo sviluppo del numero di passeggeri di Roma Fiumicino è dunque imputabile all'incremento della presenza del vettore nazionale, così come la caduta del traffico di Milano Malpensa è legata al *dehubbing* della vecchia Alitalia.

Il seguente grafico meglio evidenzia l'andamento del traffico aeroportuale in Italia, nell'arco di tempo tra il 2000 e il 2010.



Gli aeroporti secondari sono cresciuti più rapidamente. Il caso di Bergamo Orio al Serio è forse il più importante, ma non è l'unico. Lo scalo bergamasco è diventato la base di Ryanair e in un decennio è cresciuto

di oltre il 500%, arrivando a superare anche aeroporti quali Venezia e Napoli. Casi non dissimili si registrano a Trapani, Treviso, Roma Ciampino. La liberalizzazione ha dunque favorito il traffico degli aeroporti secondari, che hanno beneficiato degli investimenti delle compagnie a basso costo.

La seguente tabella mostra la crescita percentuale in termini di passeggeri dei principali aeroporti italiani.

Tabella 4			
Crescita aeroporti italiani			
Aeroporto	Lungo periodo	Medio periodo	Ultimo anno
	% 2010/2002	% 2010/2007	% 2010/2009
Roma FCO	43%	10%	7,5%
Milano MXP	9%	-21%	8,0%
Milano LIN	6%	-16%	0,0%
Bergamo	513%	34%	7,2%
Venezia	63%	-3%	2,3%
Catania	55%	4%	6,5%
Napoli	35%	-3%	4,9%
Bologna	61%	26%	15,3%
Roma CIA	375%	-15%	-4,9%
Palermo	23%	-3%	-0,2%
Pisa	146%	9%	1,2%
Torino	28%	1%	10,3%
Cagliari	58%	29%	3,3%
Bari	170%	43%	20,3%
Verona	38%	-14%	-1,4%
Treviso	301%	39%	21,0%
Lamezia T.	113%	31%	16,4%
Trapani	3.271%	232%	57,4%
	Lungo periodo	Medio periodo	Ultimo anno
Crescita media annua percentuale	<5%	<5%	<5%
	0%<x<2%	0%<x<2%	0%<x<5%
	>2%	>2%	>0%

Fonte: Elaborazione dati Assaeroporti

Proprio nello scalo romano è in vigore una limitazione dei voli dovuta a una decisione dell'ENAC. Dapprima si è deciso di lasciare sviluppare l'aeroporto, per poi decidere di diminuire il traffico aereo, creando dei danni alle compagnie aeree che avevano investito nello scalo.

Nel complesso la liberalizzazione ha mostrato i suoi effetti positivi anche nel 2010, dopo un 2009 molto difficile a causa della recessione economica.

4. Conclusioni

L'Indice di liberalizzazione vede un leggero incremento del punteggio dell'Italia che sale dal 60 al 62%.

Questo miglioramento è dovuto sia a un andamento positivo del settore aereo in Italia che a un peggioramento della posizione dell'Irlanda, Paese *benchmark* dello studio.

Mentre nei segmenti dell'indice Lex e Accesso la situazione dell'Italia ha registrato un lieve peggioramento, nel segmento di mercato si evidenzia un miglioramento, essendo passata dal 54 al 57%.

La liberalizzazione del segmento Mercato non è ancora a livelli di sufficienza, ma nel complesso il settore aereo rimane sopra il 60%.

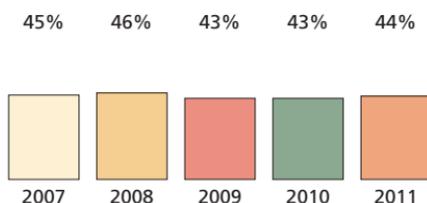
Se nel 2011 dovesse venire meno la legge che blocca l'intervento dell'Antitrust, la situazione potrebbe migliorare.

Tabella 5 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio parziale	Benchmark Irlanda
Lex	9%			86	100
		Normativa comunitaria	75%	100	100
		Normativa nazionale	25%	40	100
Accesso	21%			68	100
		Oneri pubblico servizio e sussidi	50%	80	100
		Slot	50%	30	100
Mercato	70%			57	100
		Sviluppo del trasporto aereo	50%	42	100
		Quota mercato liberalizzato	50%	75	100
Valutazione complessiva				62	100

Capitolo 7

Trasporto pubblico locale

di Andrea Giuricin



1. L'evoluzione della normativa nel 2010

Il trasporto pubblico locale (TPL) ha registrato nel corso del 2010 poche variazioni rispetto all'anno precedente. I grandi cambiamenti avverranno a partire dall'anno in corso, poiché la vittoria del "sì" al referendum del 12-13 giugno 2011 non intacca solo la liberalizzazione nel settore idrico, ma in generale di tutti i servizi pubblici locali.

È questa la ragione per la quale non è possibile apprezzare il peggioramento dell'Indice nella parte normativa, in quanto i dati qui utilizzati si riferiscono al 2010.

L'anno scorso è stato tuttavia il primo anno di piena attuazione del regolamento europeo, che è entrato in vigore nel dicembre del 2009. Il regolamento europeo 1370 del 2007, pur con l'obiettivo di garantire l'efficienza nei servizi di trasporto pubblico locale tramite una concorrenza regolamentata che faccia diminuire gli oneri e aumenti l'innovazione, lascia molti spazi ai governi nazionali per decidere le modalità di affidamento degli stessi servizi. A causa di tale debolezza nella normativa

comunitaria, che consente l'affidamento diretto, non è possibile avere la certezza che i servizi TPL saranno affidati tramite procedure a evidenza pubblica.

Spesso in Italia le società locali, sovente gestite da enti pubblici locali, ottengono l'affidamento senza passare attraverso una gara.

Questa discrezionalità è alla base del punteggio non elevato che la normativa italiana ottiene nei confronti del *benchmark*, che anche per il 2011 rimane la Gran Bretagna.

Il Regno Unito ha visto uno sviluppo molto importante del settore, grazie al processo di deregolamentazione attuato alla fine degli anni Ottanta.

Rispetto allo scorso anno l'Indice di liberalizzazione normativa italiano vede diminuire il proprio "voto" di un solo punto, dovuto a un peggioramento nella voce di affidamento tramite gara. Questo perché le gare in Italia continuano a non essere effettuate e anche quando ciò accade le modalità di partecipazione sono complicate e poco trasparenti: i *competitors* non riescono quasi mai a sostituire l'*incumbent* storico. Proprio l'*incumbent* molto spesso è gestito dallo stesso ente affidante, rendendo evidente un conflitto d'interesse non ancora risolto.

La prima riforma del trasporto pubblico locale è avvenuta nel 1997. Tale riforma aveva alcuni aspetti positivi, come l'obbligo di gara. Questo obbligo non è però mai stato applicato, venendo sempre rimandato per decreto. Dal 1997 al 2011 la normativa è cambiata varie volte, senza mai eliminare la possibilità di avere un operatore *in-house*, che di fatto significa la continuazione del servizio dell'operatore storico.

L'Indice di liberalizzazione normativa rimane positivo, con un valore pari al 71% rispetto al *benchmark*. La struttura organizzativa in Italia rimane tuttavia carente, con un punteggio pari al 55% di quello della Gran Bretagna. Nel corso del 2010 non sono stati risolti i problemi nell'affidamento tramite gara, né quelli di una effettiva separazione tra chi effettua e chi assegna il servizio.

La normativa europea ha visto la piena applicazione

del regolamento 1370/2007 entrato in vigore alla fine del 2009, che tuttavia lascia ampia discrezionalità.

Il referendum abrogativo del 2011 non ha chiaramente effetti sull'Indice di questo anno, ma avrà un impatto non indifferente su quello del prossimo anno, con un peggioramento del valore italiano. Molto probabilmente, anche la parte normativa, che è stata a un livello sufficiente negli ultimi anni, sconterà un arretramento.

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

2. Il mercato in Gran Bretagna

Il trasporto pubblico locale in Gran Bretagna non sta vivendo un momento molto facile. La crisi che ha colpito duramente il settore è la ragione per la quale negli ultimi anni il TPL non sta conoscendo un grande sviluppo.

Prescindendo comunque dalla congiuntura, è bene analizzare il settore del TPL in Gran Bretagna.

La deregolamentazione avviata da Margaret Thatcher nella metà degli anni Ottanta ha prodotto indubbi vantaggi. La serie riportata qui di seguito evidenzia il recupero dell'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblici dopo un continuo ridimensionamento.

Tabella 2

TPL - Bus locali in Gran Bretagna

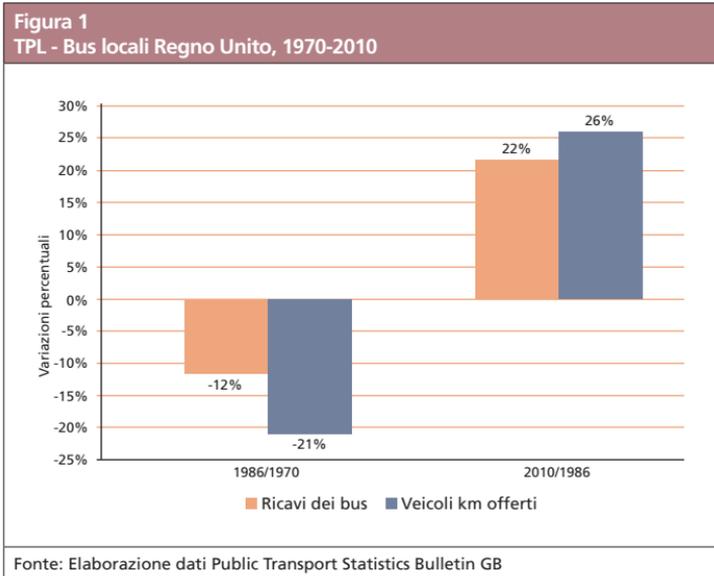
Dati: ricavi in milioni di sterline, veicoli km in milioni		
	Indicatore	
Anno	Ricavi dei bus (1)	Veicoli chilometri offerti
1970	3.867	2.623
1980	3.693	2.263
1986 (2)	3.420	2.077
1990	3.234	2.442
1995	3.200	2.650
2000	3.241	2.670
2002	3.374	2.622
2003	3.429	2.619
2004	3.582	2.590
2005	3.688	2.601
2006 (3)	3.873	2.620
2007 (3)	4.180	2.670
2008 (3)	n.d.	2.666
2009 (3)	n.d.	2.637
2010 (3)	n.d.	2.621
(1) Prezzi 2006/2007		
(2) Ottobre 1986 deregolamentazione		
(3) I dati dal 2006 al 2010 hanno subito una revisione e nel 2005 vi è un break della serie		
Fonte: Elaborazione dati Public Transport Statistics Bulletin GB		

Tra il 1970 e il 1986, anno della deregolamentazione, il settore del TPL aveva perso circa il 21% in termini di offerta di veicoli chilometro, e il 12% in termini di ricavi. L'inversione di tendenza si è avuta proprio nel 1986, momento dal quale il settore ha ripreso a crescere ininterrottamente fino a prima della crisi economica, almeno per quanto riguarda l'offerta.

Il minimo di veicoli chilometri offerti si è avuto nel 1986 con poco più di 2.000 milioni, mentre nell'ultimo quinquennio l'offerta si è stabilizzata sopra i 2.600 milioni di veicoli chilometri.

L'incremento in questo periodo è stato del 26%,

mentre i ricavi degli operatori sono aumentati del 22%. Sebbene i dati sui ricavi non siano disponibili per l'ultimo triennio, pare che negli ultimi cinque anni si sia verificato un importante incremento.

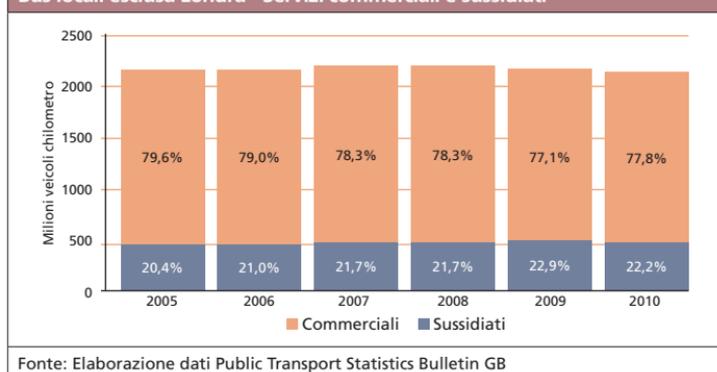


Il trasporto pubblico locale britannico si basa su un sistema totalmente deregolamentato al di fuori della zona urbana di Londra. Ogni operatore privato è libero di offrire la tratta che più si adatta alla domanda e, se un servizio non è commercialmente sostenibile, il pubblico interviene tramite sussidi. Il seguente grafico rappresenta l'andamento dal 2005 al 2010 della suddivisione tra servizi commerciali e sussidiati. Circa l'80% del trasporto pubblico locale non ha bisogno dell'intervento del settore pubblico, dimostrando una forte indipendenza del settore dagli aiuti pubblici. Questo consente una maggiore concorrenza e la possibilità di adeguare i servizi alla domanda della clientela. Negli ultimi anni si è notato un certo aumento dell'intervento pubblico a causa della crisi che ha colpito il settore. La percentuale dei

servizi sussidiati è tuttavia cresciuta dal 20,4 al 22,2% negli ultimi sei anni.

Figura 2

Bus locali esclusa Londra - Servizi commerciali e sussidiati

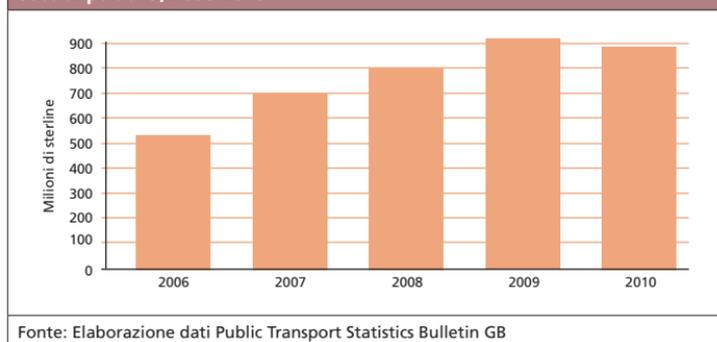


Tale incremento è evidente nell'ultimo quinquennio, quando i sussidi sono cresciuto da poco più di 500 milioni di sterline a oltre 800 milioni di sterline. Un aumento di oltre il 60%, che è servito ad aumentare i ricavi degli operatori a spese dei contribuenti britannici.

Il sussidio pubblico per veicolo chilometro è aumentato significativamente. È cresciuto pure il numero di veicoli chilometri sussidiati.

Figura 3

Sussidi pubblici, 2006-2010



La Gran Bretagna rimane il *benchmark* nell'Indice delle liberalizzazioni, ma vi sono alcune crepe nel modello, che derivano soprattutto dalle ripercussioni della crisi sulla domanda e sull'offerta di trasporto pubblico locale.

Tale peggioramento ha delle conseguenze sull'Indice nella parte di mercato.

L'Indice di accesso al mercato è leggermente peggiorato per l'Italia, passando dal 56 al 51%. Questa diminuzione del valore italiano è dovuta a un incremento delle barriere informative, amministrative e operative rispetto alla Gran Bretagna.

La legislazione inglese permette un accesso al mercato relativamente facile, soprattutto nella zona al di fuori di Londra dove il settore è pienamente deregolamentato.

In Italia si continuano a non fare le gare, e anche quando sono effettuate non sono trasparenti e non vedono mai l'aggiudicazione da parte di nuovi operatori. L'accesso al mercato nel nostro Paese rimane dunque complicato.

Tabella 3 Indice di accesso al mercato			
Aree	Peso	Gran Bretagna	Italia
IV. Barriere informative	10%	100	60
V. Barriere amministrative	30%	100	50
VI. Barriere operative	60%	100	50

3. Il mercato italiano

Il trasporto pubblico locale italiano continua a non risolvere le problematiche che ormai l'affliggono storicamente.

I costi per veicoli chilometro sono doppi rispetto alla Gran Bretagna e, escludendo la zona londinese, la differenza sale addirittura al 125%. Tale differenza si registra anche verso altri Paesi, quali la Svezia.

I maggiori costi provocano un esborso da parte del settore pubblico italiano, cioè dei contribuenti, di oltre 2 miliardi di euro a parità di condizioni con

i Paesi più efficienti.

I costi sono coperti solo per un terzo dalle tariffe, che rimangono tra le meno elevate d'Europa, mentre la gran parte è coperta dai sussidi pubblici.

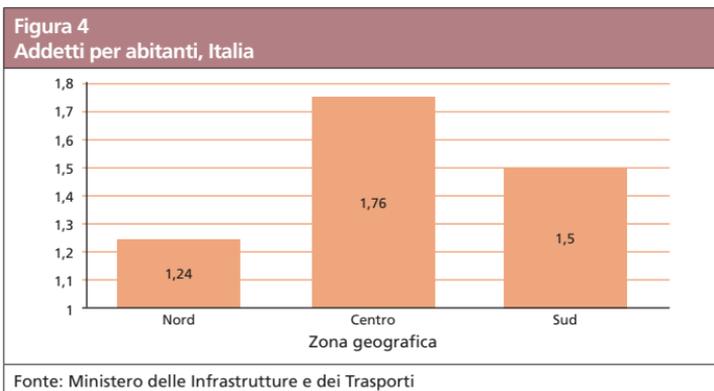
I sussidi, molto spesso, sono versati dagli stessi enti locali proprietari delle aziende pubbliche che operano il servizio.

In Italia vi sono due tipiche soluzioni per l'assegnazione del servizio, che non sono certo definibili di mercato:

- L'assegnazione *in-house*, vale a dire che il servizio è affidato senza l'effettuazione di una gara.
- L'assegnazione tramite una gara, che nella maggior parte dei casi è vinta dall'*incumbent*. Molto spesso le condizioni per partecipare alle gare sono così restrittive che l'unico partecipante è l'*incumbent*.

La mancanza di concorrenza è dunque la principale causa degli extra-costi.

Vi sono inoltre delle differenze a livello regionale e zonale. Molto spesso le aziende di trasporto pubblico locale, così come molte aziende di servizi pubblici locali, sono utilizzate per assumere personale pubblico. Il seguente grafico evidenzia come vi siano delle importanti differenze che non possono essere spiegate solo da un diverso mix di mezzi di trasporto.



Nel Nord Italia, rispetto al Centro, vi sono molti meno addetti per numero di abitanti, in termini percentuali quasi il 30% in meno.

Tale differenza può essere spiegata in parte anche da una dissimile distribuzione geografica della popolazione o dalla morfologia dei territori, ma certo indica anche l'esistenza di forti inefficienze. Tuttavia è l'intero trasporto pubblico italiano che continua ad avere gravi problematiche irrisolte, come dimostra la seguente tabella, che analizza i servizi urbani su gomma dal 1990 al 2009. Un periodo molto lungo, nel mezzo del quale vi è stata una riforma del trasporto pubblico locale (nel 1997).

Tabella 4

TPL (autolinee) in Italia - Servizi urbani

Dati: in milioni				
	Domanda (1)	Offerta (1)		
Anno	Passeggeri km	Posti km offerti	Veicoli Km	Load factor
1990	11.616	68.981	716	16,84%
1995	10.350	62.907	669	16,45%
2000	11.158	64.848	689	17,21%
2002	11.434	68.027	717	16,81%
2003	11.503	70.290	738	16,37%
2004	11.564	71.137	747	16,26%
2005	11.625	71.663	756	16,22%
2006	11.607	74.028	770	15,68%
2007	11.549	69.854	752	16,53%
2008	11.750	68.039	762	16,98%
2009	11.884	70.096	785	16,95%

(1) I dati relativi al 2008 e al 2009 sono stime e sono stati rivisti nel 2009

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

La riforma del 1997 non ha dato i risultati sperati, in quanto i principali indicatori non hanno mostrato un miglioramento. Domanda e offerta sono, infatti, stagnanti, a differenza del Regno Unito dove l'offerta è cresciuta del 26%. L'offerta di trasporto pubblico locale in Gran Bretagna è inoltre quasi indipendente dall'influenza pubblica, perché a parte i servizi sussidiati (il 20% del totale), le tratte effettuate sono scel-

te dai singoli operatori. La tabella evidenzia che nel corso degli ultimi venti anni la domanda è rimasta sostanzialmente stabile, anche se vi è stato un miglioramento rispetto al 1995; tuttavia il dato più importante da tenere in considerazione è il *load factor*, vale a dire il riempimento dei mezzi pubblici. Tale dato è stabile negli ultimi venti anni (intorno al 17%). Questo significa che gli autobus urbani continuano a viaggiare quasi vuoti, nonostante le tariffe italiane siano le più basse d'Europa. Le problematiche italiane sono confermate anche nel 2010; il 2011 non si prospetta come anno facile per il settore.

L'Indice di liberalizzazione rimane sostanzialmente stabile, con un aumento di un solo punto. Tale piccolo miglioramento, scarsamente significativo, non è dovuto a una maggiore concorrenza in Italia, ma a un piccolo peggioramento del *benchmark*, il Regno Unito. In seguito alla crisi economica, vi è stato un maggiore intervento da parte dello Stato, che ha comportato un incremento dei sussidi al trasporto pubblico locale, pur in presenza di una domanda e offerta stabile.

Il livello britannico rimane irraggiungibile per l'Italia, il cui punteggio è pari a 44 rispetto al *benchmark*. Tale differenza è dovuta al fatto che il settore TPL italiano continua a scontare delle grandi problematiche irrisolte.

Il referendum del 2011 rischia di complicare maggiormente una situazione già ingarbugliata, almeno da un punto di vista normativo. Da un punto di vista operativo, in Italia, continua a mancare un affidamento trasparente tramite gara.

Tale debolezza comporta uno spreco di risorse pubbliche che può essere calcolato in 2 miliardi di euro: i costi per veicolo chilometro in Italia sono infatti doppi rispetto a quelli britannici o svedesi.

La liberalizzazione del settore è necessaria sia per incrementare l'utilizzo dei trasporti pubblici, sia per diminuire gli sprechi di risorse.

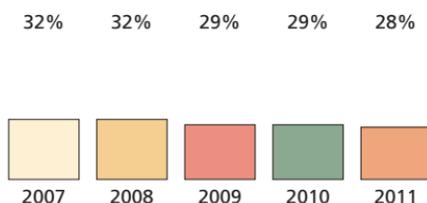
Tabella 5 Indice di liberalizzazione del mercato			
Aree	Peso	Gran Bretagna	Italia
I. Nuovi operatori	30%	100	35
II. Sviluppo del TPL	20%	100	75
III. Quota di mercato dei nuovi operatori	50%	100	25
Quota di mercato dei nuovi operatori	50%	100	25
Crescita quota di mercato	50%	100	25
Totale	100%	100	38

Tabella 6 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del TPL	35	55	71
		Regolazione dell'accesso al mercato	45	70	
		Normativa comunitaria	20	100	
Accesso	21	Barriere informative	10	60	51
		Barriere amministrative	30	50	
		Barriere operative	60	50	
Mercato	70	Nuovi operatori	30	35	38
		Sviluppo del TPL	20	75	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	50	25	
Valutazione complessiva					44

Capitolo 8

Infrastrutture autostradali

di Luigi Ceffalo



1. Premessa

La lancetta del sismografo normativo relativo al comparto autostradale non ha registrato oscillamenti consistenti nemmeno nel 2010. Dopo i violenti scossoni originati dalle riforme e dalle controriforme susseguite le une alle altre entro un brevissimo lasso di tempo, la disciplina sulle concessioni delle strade riservate ai veicoli a motore pare anche quest'anno in via di assestamento. Ciò, tuttavia, non significa che recentemente non si sia verificato alcun sussulto.

Nel corso degli ultimi dodici mesi qui esaminati il comparto è stato interessato da ben tre misure legislative contenute nella manovra economica approvata nell'estate scorsa, che, sebbene abbiano mantenuto sostanzialmente inalterato il quadro normativo vigente senza apportarvi modifiche generali di rilievo, non hanno consentito di cessare l'allerta. A differenza delle trasformazioni avutesi nel travagliato triennio 2006-2008, che hanno segnato pesantemente la struttura dell'impianto regolatorio del settore determinando un suo capovolgimento e un suo raddrizzamento nel giro

di pochi mesi, gli ultimi cambiamenti hanno infatti confermato, con tutti i suoi limiti, l'assetto preesistente; ma per il fatto stesso di sussistere hanno costretto gli operatori e più in generale i mercati a tenere comunque alta la guardia. In questo modo si è forse evitato di disorientare gli attuali concessionari ma si sono lasciate altresì intatte e, in un caso addirittura innalzate, le barriere frapposte al pieno dispiegamento della concorrenza nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture autostradali e quindi allo sviluppo di una rete viaria sempre più rapida ed efficiente.

Le riforme del 2008, con lo scopo di porre rimedio alle censure rilevate dalla Commissione nell'ambito di una procedura di infrazione contro lo Stato italiano,¹ hanno modificato profondamente la disciplina dei rapporti delle società concessionarie con l'ente concedente ANAS S.p.a., approvando gli schemi di convenzione già stipulati d'intesa con Autostrade per l'Italia S.p.a., che hanno introdotto un nuovo meccanismo di adeguamento tariffario basato sull'andamento del tasso di inflazione, oltre che sulla remunerazione degli investimenti.

Le novità introdotte nell'ultimo anno non hanno invece intaccato le fondamenta del sistema ma, al mero fine di ridurre i trasferimenti statali ad ANAS S.p.a., in un'ottica generale di contenimento delle spese, hanno prevalentemente inerito alle modalità e alla consistenza del finanziamento dell'ente concedente preposto all'attività di controllo e vigilanza sui concessionari, aumentando comunque l'instabilità nel settore. Nello specifico, si tratta, da una parte, del pedaggiamento della rete autostradale ANAS e, dall'altra, dell'aumento dei canoni di concessione che sono disposti dall'art. 15 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 e in parte modificato dal decreto legge 5 agosto 2010, n. 125.

L'unica modifica rilevante della disciplina sulle concessioni riguarda esclusivamente la tratta dell'au-

1. C-2006/2419.

tostrada del Brennero, con riferimento alla quale la medesima manovra estiva ha dettato in prossimità della scadenza una normativa specifica per l'affidamento, derogatoria rispetto a quella generale contenuta nel c.d. Codice dei contratti pubblici. L'art. 47 prevede, infatti, nelle sue grandi linee, una peculiare procedura per l'assegnazione tramite gara della gestione del citato tracciato autostradale, ponendo in capo ai Ministeri dei Trasporti e dell'Economia e delle Finanze d'intesa tra loro il compito di stabilire i criteri per determinare il contenuto delle clausole del bando secondo indicazioni destinate a essere applicate soltanto in questa fattispecie particolare.

2. La manovra estiva in autostrada

2.1 Il pedaggiamento della rete autostradale ANAS

La principale innovazione contenuta nel decreto legge n. 78/2010, recante «misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», è rappresentata dall'introduzione del pedaggiamento con riferimento alle autostrade e ai raccordi autostradali la cui gestione non è affidata a terzi ma curata direttamente da ANAS S.p.a. come nel caso della autostrada Salerno-Reggio Calabria e del Grande raccordo anulare di Roma.

Segnatamente l'art. 15, c. 1 del decreto ultimo citato, così come risultante dalle modifiche apportate dal decreto legge n. 125/2010, prevede l'applicazione entro il 30 aprile 2011 del pedaggio sulle tratte gestite direttamente dall'ANAS, secondo criteri e modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze tenendo conto in particolare dei costi di investimento e di manutenzione straordinaria e dei costi ordinari di gestione.

Inoltre, in via transitoria, per il periodo intercorrente fra l'entrata in vigore del decreto e l'entrata a regime del pedaggiamento (che necessita della costruzione

di apposite stazioni di esazione), l'art. 15 c. 2 prevede l'applicazione di una maggiorazione tariffaria forfettaria (pari a 1 euro per le auto e a 2 euro per i camion) da corrispondersi presso i caselli collocati in coincidenza con le interconnessioni delle tratte in concessione a pagamento con le autostrade e i raccordi ANAS ogni qualvolta questa non comporti un incremento superiore al 25% del pedaggio altrimenti dovuto.

Il regolamento attuativo di tale disposizione² che individua i caselli interconnessi interessati dall'aumento ai fini transitori, tuttavia, è stato impugnato davanti al TAR Lazio che lo ha dichiarato illegittimo con sentenza confermata dal Consiglio di Stato, ritenendo le disposizioni particolari e concrete del decreto in contrasto con la nozione e la natura normativa della tariffa.

Secondo la giustizia amministrativa, infatti, «la tariffa [...] è dovuta per la fruizione di un servizio a domanda individuale, secondo il principio del "beneficio", in ragione del quale il pagamento è dovuto da chi riceve l'utilità» mentre in questo caso «non sussisterebbe la necessaria ed imprescindibile corrispondenza tra chi è tenuto al pagamento del pedaggio e quanti utilizzano la tratta di strada interessata dal pagamento».³

Pertanto, in attesa dell'allestimento dei dispositivi necessari per la riscossione della tariffa, su autostrade e raccordi affidati direttamente in gestione ad ANAS S.p.a. si viaggia "gratis et amore contribuentis" perché a oggi la maggiorazione legislativamente prevista risulta nei fatti inapplicata.

2.2 *L'aumento dei canoni di concessione*

Oltre al pedaggiamento della rete autostradale ANAS, la manovra estiva introduce un aumento del canone di concessione che i concessionari corrispondono ad ANAS con cadenza annuale.

In particolare, l'art. 15 c. 4-5 del decreto legge n. 78/2010 dispone l'integrazione di quanto dovuto a ti-

2. D.P.C.M. 25 giugno 2010.

3. TAR Lazio, 21 febbraio 2011, n. 1576.

tolo di canone con un «importo, calcolato sulla percorrenza chilometrica, pari a: a) 1 millesimo di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e a 3 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5 a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo a quello di entrata in vigore del presente comma; b) 2 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e a 6 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5 a decorrere dal 1° gennaio 2011» prevedendo che le somme così ottenute siano sottratte a quanto dovuto dallo Stato ad ANAS a titolo di corrispettivo del contratto di programma-parte servizi.

Si tratta evidentemente di un incremento non programmato e dunque imprevisto per gli operatori, in grado potenzialmente di comportare almeno dal punto di vista teorico un'ingiustificata modifica unilaterale dei termini delle concessioni in essere tra ANAS S.p.a. e i singoli gestori.

La sua consistenza appare tuttavia talmente esigua da farlo ritenere – a nostro avviso in maniera del tutto condivisibile – «ragionevole, considerati gli abbondanti benefici di cui le concessionarie hanno goduto negli anni recenti, tra prolungamenti delle concessioni e adeguamenti tariffari secondo regole via via più generose».⁴

Tant'è vero che non risulta che questa misura abbia sollevato particolari proteste da parte dei concessionari, i quali hanno comunque potuto agevolmente riversare sugli utenti l'onere dell'aumento del canone concessorio tramite l'integrazione chilometrica programmata a far data dal 1 gennaio 2011 in occasione del primo adeguamento tariffario utile.⁵

4. In questi termini si è espresso l'economista Andrea Boitani in un suo commento al provvedimento apparso sul sito web *lavoce.info*. Il commento di Boitani, "Pedaggi autostradali", è disponibile *on line* al seguente indirizzo: http://www.lavoce.info/articoli/infrastrutture_trasporti/pagina1001750.html.

5. Sul punto si veda il comunicato di Autostrade per l'Italia del 30 dicembre 2010: http://www.autostrade.it/comunicati/comunicato_dettaglio.jsp?initPos=5&id=CA83E3E842DB0974C12578090060F102.

2.3 *La gara per l'autostrada del Brennero*

La terza misura del decreto legge n. 78/2010 incidente sulla disciplina del comparto non ha portata generale ma riguarda soltanto l'autostrada del Brennero e, specificatamente, la disciplina dell'affidamento del suo esercizio a seguito della prossima scadenza della concessione attualmente in essere prevista per l'aprile del 2014.

All'art. 47 del citato decreto legge è infatti contenuta una serie di norme sulle modalità della gara cui ANAS S.p.a. dovrà attenersi in quanto ente concedente competente in materia di nuove concessioni autostradali.

In particolare, è stabilito un termine (il 31 dicembre 2010) entro il quale ANAS S.p.a. deve provvedere a pubblicare il bando di gara per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada del Brennero, conformemente alle direttive impartite in ordine ai suoi contenuti dal regolamento attuativo emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa col Ministero dell'Economia e della Finanza relativamente a: valore della concessione, modalità di pagamento quote minime di accantonamento al fondo per la realizzazione del nuovo tunnel ferroviario del Brennero.

Tale disposizione suscita perplessità per tre ordini di ragioni che, pur senza essere riconducibili a dirette lesioni dei principi di concorrenza, finiscono con l'originare fenomeni distorsivi alterando le normali dinamiche di mercato.

La prima ragione, potremmo dire di ordine sistematico, è legata alla natura provvedimentale della misura legislativa. A seguito dell'introduzione di un nuovo regime applicabile a una singola concessione diverso da quello già previsto ordinariamente – sebbene sommariamente – nel codice dei contratti pubblici, il quadro normativo appare maggiormente frastagliato e meno coerente, ovvero lontano da quei crismi di generalità e astrattezza che costituiscono la cornice ideale per lo svolgimento e l'espansione di qualsiasi attività impen-

ditoriale, e in particolare quella dei concessionari autostradali.

La seconda ragione, invece, risiede nella qualificazione giuridica della concessione oggetto dell'affidamento. Nonostante l'opera sia stata ampiamente ammortizzata, è prevista la messa a gara di una nuova concessione di costruzione e gestione anziché di una concessione di gestione. Avendo già recuperato il capitale inizialmente investito e ottenuto la remunerazione pattuita per i lavori, i concessionari, che a suo tempo hanno curato la realizzazione del tracciato, attualmente si occupano soltanto della sua manutenzione e dell'esazione dei pedaggi. E lo stesso dovrà fare chi gli subentrerà. Perché non utilizzare allora la più consona formula della concessione di gestione?

La risposta al quesito precedente non si trova tanto nella generosità del legislatore,⁶ quanto nella terza e ultima ragione di perplessità. Il rinnovato ricorso alla formula della concessione di costruzione e gestione infatti si spiega soltanto con il sovraccarico in capo al futuro concessionario dell'autostrada del Brennero di parte dei costi della programmata realizzazione di un parallelo tracciato ferroviario, il cui traffico è stato con ogni probabilità sovrastimato.

Tale ragione di perplessità è di ordine ideologico, e riguarda, oltre e per mezzo del comparto autostradale, tutto il settore dei trasporti e infrastrutture: anche con riferimento alla concessione dell'Autobrennero la *policy* pubblica in materia risulta oggi ostaggio di quel pregiudizio teorico che autorevolmente è stato definito «l'irragionevole fiducia nel cambio modale dalla strada alla rotaia».⁷ In questo modo ingenti risorse vengono

6. Di questo avviso è Giorgio Ragazzi, che tradizionalmente sostiene l'opportunità di non procedere ad alcun nuovo affidamento delle concessioni in scadenza ma del passaggio alla gestione pubblica di ANAS S.p.a. che provvederebbe a manutenzione ed esazione pedaggi tramite imprese appaltatrici. Si veda Giorgio Ragazzi, "L'Autobrennero, una concessione generosa", in *lavoce.info*, disponibile *on line* al seguente indirizzo: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001777.html>.

7. Si veda Andrea Boitani, "Infrastrutture: costi alti, tempi lunghi, utilità incerta", presentazione disponibile *on line* al seguente indirizzo: http://www.lavoce.info/binary/la_voce/articoli/Presentazione_Boitani.1284657462.pdf.

travasate *ope legis* da un comparto trasporti a un altro, con evidenti ripercussioni negative in termini allocativi e in ultima analisi in termini concorrenziali.

La concessione di gestione avrebbe significato in definitiva un ricorso più frequente alla gara. E la gara per l'attribuzione a imprese private del diritto di gestire un servizio in esclusiva, come è noto, è uno dei principali strumenti di liberalizzazione dei settori caratterizzati, come quello autostradale, da condizioni di monopolio tecnico.

3. *Nihil novi sub sole* (o quasi)

Gli oscillamenti rilevati nella disciplina italiana delle concessioni autostradali non hanno comportato modifiche cospicue né in tema di affidamento né in tema di affidabilità. I meccanismi di scelta dei concessionari permangono meno trasparenti rispetto agli omologhi spagnoli. Similmente le concessioni autostradali dello Stivale restano più lunghe e la presenza di soggetti pubblici fra i concessionari più massiccia che in Spagna. Nemmeno è migliorata la confusione del quadro normativo che resta ugualmente caotica e, per certi versi, risulta anzi più incoerente e disomogenea, innalzando il livello di precarietà percepito dagli operatori attuali e potenziali ancora in balia, oltre che di un legislatore poco avveduto e molto impiccione, di un soggetto regolatore e insieme concorrente come ANAS S.p.a.

3.1 *Contendibilità*

L'affidamento è tuttora disciplinato nel Codice dei contratti pubblici laddove è prescritto, per il rilascio delle nuove concessioni, il rispetto dei principi di origine comunitaria (di non discriminazione e di libera circolazione dei fattori produttivi, di trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità) e, a differenza che per l'assegnazione di appalti, non è dettata alcuna sequenza obbligatoria di adempimenti pubblicistici volti alla selezione del contraente più efficiente. Di conseguenza le procedure

di affidamento delle concessioni autostradali – sebbene la loro disciplina sia come nel caso dell’Autobrennero integrata da apposite misure normative – restano meno rigorose rispetto alle analoghe iberiche.

A differenza che in Spagna le concessioni di costruzione e gestione già scadute non sono state sostituite, mediante l’espletamento di procedure a evidenza pubblica, da nuove concessioni di mera gestione, ma la loro durata è stata prorogata. Le concessioni di costruzione e gestione in prossimità della scadenza – come l’Autobrennero – non vengono egualmente rimpiazzate da concessioni di mera gestione ma da nuove concessioni di costruzione e gestione rilasciate secondo procedure speciali. Le nuove concessioni di costruzione e gestione sono assegnate in *project-financing*, tramite la procedura strutturata in un’unica fase o alternativamente tramite la procedura articolata in due fasi. La prima procedura si risolve in un’unica gara, la seconda invece consiste in due gare: la prima delle quali avente oggetto la progettazione e la seconda i lavori e la gestione. In entrambi i casi, tuttavia, ricorre la costituzione di società di progetto partecipate da ANAS S.p.a., in modo da convogliare l’afflusso di finanziamenti pubblici accanto ai capitali privati.

La prassi del partenariato c.d. “istituzionalizzato” esprime un ingente deficit concorrenziale rispetto alla Spagna dove i concessionari a seguito della privatizzazione del 2003 sono al 100% privati. In Italia, permangono ancora soggetti pubblici fra i concessionari, così che circa il 22% delle strade a pedaggio è ancora saldamente in mano pubblica. Insieme ad ANAS, anche alcuni enti locali sono azionisti di società concessionarie autostradali italiane quali: Società delle Autostrade di Venezia e Padova S.p.a., Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.a., Autostrada Torino-Ivrea-Valle d’Aosta S.p.a., Autocamionale della Cisa S.p.a, Autovie Venete S.p.a., Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova S.p.a., Autostrada del Brennero S.p.a., Autostrade Centropadane S.p.a., Società Autostrade Valdostane S.p.a.,

Consorzio per le Autostrade Siciliane, Società Italiana per il traforo del Monte Bianco S.p.a., Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.a., Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.a., Società Italiana traforo del Gran San Bernardo S.p.a.

Tabella 1 Affidamento					
Anno	2007	2008	2009	2010	2011
Punteggio	25%	25%	25%	25%	25%

Tabella 2 Durata concessioni					
Anno	2007	2008	2009	2010	2011
Punteggio	50%	50%	50%	50%	50%

Tabella 3 Natura concessionari					
Anno	2007	2008	2009	2010	2011
Punteggio	78%	78%	78%	78%	78%

3.2 Affidabilità

Nonostante la perdurante assenza di appuntamenti elettorali nazionali, anche nel 2010, causa la necessità di contenere il deficit secondo il diktat comunitario, non sono mancate incursioni normative sulla disciplina delle concessioni autostradali. Si è trattato – come visto – di interventi che sono andati a impattare sui rapporti contrattuali in essere solo limitatamente, con riferimento ad aspetti per natura suscettibili di adeguamenti come i canoni di concessione. Tuttavia, anche se si considera soltanto tale misura, l'incidenza dell'interventismo legislativo appare comunque in linea con l'anno scorso e pertanto risulta incrementata nell'ultimo quinquennio. A pesare insieme a tale intervento, infatti, sono ancora le numerose e radicali ingerenze concretizzatesi nel triennio 2006-2008, che sommandosi al provvedimento del 2009 di mera conferma al congelamento semestrale delle tariffe sancito per decreto legge l'anno prima come misura anticrisi e al provvedimento

di aumento dei canoni concessori del 2010 fanno ammontare a 6 complessivamente gli interventi dell'ultimo quinquennio (2006-2010). La percentuale del sottoindicatore dell'interventismo legislativo scende così allo 0%.

Non subiscono variazioni, invece, i valori dei sottoindicatori relativi alla confusione istituzionale e al conflitto d'interessi. I soggetti ordinariamente preposti alla regolazione economica del settore sono sempre CIPE, NARS e ANAS S.p.a., ma il Parlamento continua a svolgere il ruolo di regolatore "di fatto" in ultima istanza. Analogamente permane in capo ad ANAS un vistoso conflitto d'interessi. ANAS infatti seguita a gestire alcune tratte autostradali a pagamento e a rivestire il ruolo di ente concedente per tutte le altre tratte, nonostante sia al contempo autorità di vigilanza e controllo del settore.

Tabella 4 Interventismo legislativo					
Anno	2007	2008	2009	2010	2011
Punteggio	20%	20%	5%	5%	0%

Tabella 5 Confusione istituzionale					
Anno	2007	2008	2009	2010	2011
Punteggio	60%	60%	60%	60%	60%

Tabella 6 Conflitti d'interesse					
Anno	2007	2008	2009	2010	2011
Punteggio	0%	0%	0%	0%	0%

4. Conclusioni

Il comparto delle infrastrutture autostradali permane ancora scarsamente liberalizzato sotto tutti gli aspetti. Le concessioni continuano a essere difficilmente contendibili e il quadro normativo nel corso dell'ultimo anno, anziché aumentare in affidabilità, è diminuito. Le procedure di affidamento della costruzione e gestione dei tronchi autostradali restano

opache e la presenza di operatori pubblici sempre troppo ingombrante. Ma, soprattutto, in un contesto istituzionale confuso e gravato dal vistoso conflitto d'interessi di ANAS S.p.a. (che dopo l'eventuale pedaggiamento delle superstrade è destinato a crescere ancora), l'interventismo del legislatore è ulteriormente incrementato.

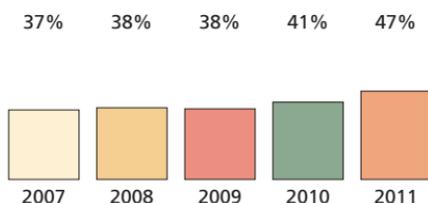
A destare preoccupazione, pertanto, è in particolare l'assestamento della disciplina legislativa di settore che, sebbene paia finalmente iniziato dopo anni di consistenti acutizzazioni della percezione del rischio regolatorio, è certamente lontano dall'essere concluso. E probabilmente lo sarà finché chi detiene il potere di legiferare non avrà acquisito la consapevolezza che il comparto autostradale e in generale quello infrastrutturale, oltre che essere un ambito dell'attività amministrativa, costituisce un vero e proprio mercato, dove le modifiche delle regole tramite disposizioni di legge, anche se comportanti cambiamenti minimi, provocano terremoti.

Tabella 7 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Contendibilità	40	Affidamento	40	25	51
		Durata concessioni	20	50	
		Natura concessionari	40	78	
Affidabilità	60	Intervento legislativo	40	0	12
		Confusione istituzionale	20	60	
		Conflitti d'interesse	40	0	
Valutazione complessiva					28

Capitolo 9

Servizi postali

di Ugo Arrigo e Andrea Giuricin



1. Il completamento della liberalizzazione del mercato postale

Il 2011 è per i servizi postali europei l'anno del "big bang", quello della completa liberalizzazione del mercato, attesa dai primi anni Novanta, dopo il *Libro Bianco* dell'Unione Europea, e faticosamente realizzata per tappe molto graduali nell'arco di oltre un decennio attraverso tre direttive comunitarie. La terza direttiva postale,¹ approvata dal Parlamento Europeo nel luglio 2007 ed emanata nel febbraio 2008, ha infatti stabilito che dallo scorso 1° gennaio non possano più essere garantiti diritti monopolistici per nessuna tipologia di prodotto postale, ponendo quindi termine all'area riservata che era rimasta dopo l'attuazione della seconda direttiva e che riguardava gli invii postali sino a 50 grammi di peso e con tariffa non superiore a 2,5 volte la tariffa base della categoria più rapida.²

1. Direttiva n. 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

2. In Italia 1,5 euro, corrispondenti a 2,5 volte il francobollo prioritario da 60 centesimi.

In realtà non tutti i 27 Stati dell'Unione hanno dovuto completare la liberalizzazione entro l'inizio di quest'anno dato che per undici di essi il termine è stato posposto dalla stessa direttiva di un ulteriore biennio. Si tratta di Paesi pervenuti nell'Unione con l'allargamento, con l'eccezione di Slovenia, Estonia e Malta che hanno invece liberalizzato, oltre al Lussemburgo e alla Grecia, esentati il primo per le ridotte dimensioni e la seconda per la particolare conformazione geografica. Il peso di questi undici Paesi nel mercato postale comunitario è tuttavia solo del 5%, di conseguenza la piena liberalizzazione ha riguardato sedici Paesi che rappresentano complessivamente il 95% del mercato.

Sette di questi Paesi, inoltre, corrispondenti a circa metà del mercato europeo complessivo, avevano già scelto autonomamente di attuare la liberalizzazione in anticipo rispetto alle richieste dell'Unione. In Svezia e Finlandia la piena apertura del mercato risale addirittura alla prima metà degli anni Novanta, con parecchi anni di anticipo sullo stesso avvio del processo comunitario. Nella piccola Estonia non esisteva monopolio legale al momento dell'ingresso nell'Unione mentre la Gran Bretagna è pervenuta alla completa apertura del mercato nel 2006, la Germania nel 2008 e l'Olanda nel 2009. Questa differente tempistica nell'apertura del mercato è un evidente segnale del diverso valore assegnato alle liberalizzazioni e ai processi di concorrenza: molto elevato in Scandinavia, Olanda e nelle isole britanniche, consistente anche in Germania, piuttosto ridotto nell'Europa neolatina e in particolare in Italia.

Occorre infine ricordare che nei nove Paesi che non avevano ancora completato la liberalizzazione, dei quali solo Francia, Italia e Spagna sono di grandi dimensioni, circa la metà del mercato era già legalmente liberalizzata in applicazione delle precedenti direttive postali. I dati precedenti ridimensionano di conseguenza la portata del "big bang" del mercato postale comunitario dello scorso 1° gennaio: per effetto delle precedenti tappe normative e delle scelte autonome di diversi Pae-

si, circa i tre quarti del mercato europeo risultavano già liberalizzati, quota ora accresciutasi al 95%. In questi tre quarti liberalizzati si è tuttavia assistito sinora all'arrivo di ben poca concorrenza, dato che si stima che solo in Svezia, Olanda e Germania³ i competitori dell'*incumbent* abbiano raggiunto una quota di mercato complessiva superiore almeno al 10%.

2. Le ragioni del mancato sviluppo della concorrenza

I fattori all'origine del mancato arrivo della concorrenza nonostante una liberalizzazione legale già ampia negli ultimi anni sono molteplici, dipendendo alcuni dalle caratteristiche del mercato, altri dalle scelte adottate dagli Stati:

- 1) In primo luogo il mercato dei recapiti è da considerare come un settore maturo, soggetto già da parecchio tempo a un'elasticità della domanda rispetto al Pil contenuta.
- 2) La diffusione di Internet ha notevolmente accelerato il processo di sostituzione tecnologica, favorendo il passaggio dalle comunicazioni cartacee a quelle elettroniche (non solo nel caso delle comunicazioni personali, già poco presenti nei recapiti postali, ma soprattutto in relazione alle comunicazioni finanziarie e commerciali e sino a coinvolgere le testate giornalistiche).
- 3) La recente recessione economica, congiunta alla sostituzione elettronica, ha portato a volumi generalmente declinanti negli ultimi anni, rallentando le scelte di entrata dei possibili nuovi operatori.
- 4) Le aziende esistenti, gli *incumbent*, godono di ampie economie di scala, scopo e densità che portano i livelli di traffico di *break even* su valori elevati. *Incumbent* affetti da fenomeni di inefficienza costo consistenti sarebbero in grado di attrarre con maggiore facilità nuovi operatori sul mercato, tuttavia i Paesi

³. Ad essi va aggiunta la Spagna, Paese nel quale il recapito urbano risultava liberalizzato anche prima delle direttive comunitarie.

che hanno liberalizzato in anticipo si caratterizzano per operatori molto efficienti mentre i rimanenti, tra i quali l'Italia, si sono ben guardati dal liberalizzare prima della scadenza.

- 5) L'eccessiva gradualità della liberalizzazione e l'utilizzo di limiti di peso/prezzo non ha certo favorito l'arrivo di nuovi operatori. Che ne sarebbe stato della liberalizzazione del mercato del trasporto aereo se per una decina d'anni i nuovi vettori, tra cui tutti i *low cost*, fossero stati autorizzati a imbarcare passeggeri solo oltre gli 80 kg di peso? Difficilmente sarebbero state attivate nuove rotte e nuovi voli con questi limiti. Idem per quanto riguarda l'attivazione di nuove reti di recapiti che non avrebbero potuto accettare le lettere sotto 100 g o sotto 50 g, che sono comunque quelle più diffuse. In sostanza l'assenza di effetti competitivi significativi è anche la conseguenza delle modalità scelte dall'Unione per aprire il mercato.
- 6) Non bisogna trascurare che tutti gli *incumbent*, tranne quello olandese, sono a controllo pubblico. Questo implica che i governi, quando attuano la liberalizzazione, vanno nella direzione del mercato ma contro gli interessi dell'azienda postale da essi controllata. Questo può indurre una prudenza eccessiva nell'attuare la liberalizzazione ma anche l'adozione di comportamenti protezionistici che continuino a tutelare l'*incumbent* dai rischi della concorrenza dopo che la protezione rappresentata dalla barriera legali è venuta meno. Ci sono molti modi, che evidenzieremo più avanti, per continuare a tutelare l'*incumbent* dopo la liberalizzazione normativa.

3. Le prescrizioni della terza direttiva postale europea

Ricordiamo brevemente le principali previsioni normative della terza direttiva postale europea:

- 1) A partire dal 1° gennaio 2011 gli Stati, tranne quelli per i quali è ammesso il posticipo di due anni, non

- possono più concedere o mantenere diritti esclusivi (monopolio) sulla fornitura di servizi di recapito.
- 2) Gli Stati debbono invece garantire, anche mediante appalti a prestatori esterni, l'universalità del servizio di recapito: la fornitura del servizio di raccolta e recapito postale a prezzi equi su tutto il territorio nei giorni lavorativi e almeno cinque giorni a settimana.
 - 3) Il perimetro del servizio universale, l'insieme dei prodotti postali che debbono essere garantiti con continuità a tutti i cittadini, rimane invariato rispetto alle precedenti direttive e comprende le corrispondenze entro i 2 kg e i pacchi postali entro i 10 kg di peso.
 - 4) Le competenze in tema di regolazione del mercato postale (con particolare riferimento a variabili quali prezzi, qualità e densità dei punti di accesso alla rete) rimangono degli Stati, i quali debbono tuttavia assegnarle a organismi pubblici dei quali deve essere garantita l'indipendenza sia dai governi che dagli attori regolati.
 - 5) Gli oneri non equi derivanti dal servizio universale, intesi come i costi non coperti dai relativi ricavi per i servizi e le aree territoriali che il prestatore del servizio universale non coprirebbe se non fosse soggetto a obbligo, potranno essere rimborsati al prestatore tramite fondi pubblici o tramite un fondo di compensazione, già previsto dalle direttive precedenti, finanziato mediante somme a carico degli operatori postali e/o degli utenti stessi dei servizi.

La lettura dei punti precedenti mette in evidenza un fatto rilevante: è l'Unione che decide la liberalizzazione ma i singoli Stati hanno margini non ridotti per stabilire come essa avvenga di fatto e come debba essere assegnato, organizzato e finanziato il servizio universale. Questi margini discrezionali rappresentano possibili strumenti di manovra per i Paesi che non amano le liberalizzazioni, utilizzabili per difendere posizione e ruolo

delle loro imprese pubbliche. Essi saranno, infatti, tentati di utilizzarli per rimpiazzare le decadute barriere legali all'entrata, ormai vietate dall'Unione, con ostacoli di differente natura e possibilmente di equivalente efficacia.

Si deve a questo punto far presente al lettore che l'ostacolo maggiore all'effettiva attuazione della liberalizzazione è proprio la persistente proprietà pubblica della quasi totalità delle imprese postali dei 27 Paesi dell'Unione. Il panorama europeo degli assetti proprietari vede infatti due soli casi di controllo privato su 27: le poste olandesi sono da anni completamente privatizzate, una *public company* senza più alcuna partecipazione dello Stato, mentre le piccole poste maltesi sono controllate da Lombard Bank Malta col 60%. Le poste tedesche sono a controllo pubblico ma contendibili, perché le azioni in mano allo Stato si fermano al 30%, mentre per Austria, Belgio e Danimarca la partecipazione pubblica supera il 50%. In tutti gli altri ventuno casi si ha totale partecipazione pubblica pur essendo quella societaria di diritto privato la forma organizzativa di gran lunga più diffusa. Siamo certi che tutti questi Paesi attueranno la terza direttiva postale nell'interesse del mercato e non nell'interesse dell'impresa controllata? Lo Stato arbitro riuscirà facilmente e diffusamente a prevalere sullo Stato proprietario? Appare in realtà poco probabile e in Italia ancora meno probabile che altrove.

4. Strategie alternative di attuazione della "liberalizzazione"

È possibile delineare un insieme di scelte che un Paese attento al mercato e disinteressato all'*incumbent* postale deciderà di adottare in sede di recepimento della direttiva comunitaria di liberalizzazione postale:

- 1) In primo luogo attivare un organismo di regolazione del mercato effettivamente indipendente dal governo e dai soggetti regolati a garanzia della neutralità della regolazione rispetto agli attori in gioco e del

- corretto svolgimento della competizione.
- 2) Dotare il regolatore delle funzioni e dei poteri necessari per svolgere il suo ruolo di arbitro e delle necessarie risorse finanziarie e di personale.
 - 3) Verificare se il mercato non sia in grado di garantire spontaneamente l'offerta del servizio universale su tutto il territorio, senza necessità di imporre obblighi di servizio.
 - 4) Definire in maniera minima il perimetro del servizio universale, comprendendovi solo gli invii postali tipici del lato debole del mercato, cioè gli invii singoli dei consumatori, escludendo invece gli invii dei grandi speditori commerciali (posta massiva, *direct marketing*, ecc.) in quanto operatori in grado di trovare una soluzione di mercato alle loro esigenze, essendo disponibili a sostenerne i relativi oneri.
 - 5) Verificare quindi se l'*incumbent* è disponibile a coprire il servizio universale, definito secondo il perimetro minimo, senza chiedere compensazioni.
 - 6) In caso di non disponibilità, identificare i segmenti e le aree per le quali l'operatore non è disponibile alla copertura gratuita e procedere all'assegnazione di ognuna tramite procedure competitive che individuino le soluzioni meno costose.
 - 7) A questo punto è anche possibile rinunciare alla proprietà pubblica dell'impresa postale, essendo ormai il mercato aperto alla concorrenza in grado di garantire gli obiettivi di benessere collettivo senza necessità di azioni pubbliche differenti dalla regolazione.

Quanto più le scelte nazionali effettuate in sede di recepimento della terza direttiva postale risulteranno discostarsi dalle indicazioni dei punti precedenti, tanto più sarà possibile identificare il Paese in oggetto come protezionista verso la sua impresa postale e liberalizzatore solo apparente. Come potevasi facilmente prevedere, nessuna delle scelte dell'elenco precedente è stata adottata dall'Italia, Paese in cui nel decennio trascorso dall'attuazione della prima direttiva postale lo

Stato ha svolto da un lato direttamente la funzione di arbitro del mercato, attraverso il Ministero delle Comunicazioni prima e quello dello Sviluppo Economico dopo, e dall'altro la funzione di proprietario del monopolista uscente, Poste Italiane, posseduta dal Ministero dell'Economia.

5. La "liberalizzazione" italiana delle poste: una lunga storia di "ammuina"

In tutto il mondo per liberalizzazione di un mercato si intende il processo attraverso il quale vengono rimosse le barriere legali, i vincoli normativi che impediscono l'accesso agli operatori che desiderano operare nel medesimo. Prima della liberalizzazione, solitamente l'offerta è riservata a un monopolista posseduto dal settore pubblico; dopo la liberalizzazione, il mercato è generalmente aperto a una concorrenza effettiva realizzata da una pluralità di operatori. Spesso i processi di liberalizzazione sono accompagnati anche da processi di privatizzazione degli operatori pubblici e nella generalità dei casi da una riforma della regolazione finalizzata a introdurre regole e arbitri neutrali, non sottoposti alla sfera politica, al fine di garantire una competizione su basi paritetiche tra gli operatori e a tutelare i consumatori.

Nel caso italiano il termine "liberalizzazione" deve essere invece differentemente interpretato e definito: «Sostituzione dei vincoli normativi che impediscono il libero accesso a un mercato con ostacoli di differente natura ed equivalente efficacia», come suggerito alcuni anni or sono nel vecchio blog "Liberalizzazioni" dell'Istituto Bruno Leoni. La liberalizzazione all'italiana è infatti una variante gattopardesca, finalizzata a cambiare tutto nella forma, affinché nulla muti nella sostanza. In Italia, le vere liberalizzazioni non piacciono perché mettono in discussione il carattere corporativo del nostro sistema economico, l'abitudine a non guadagnare vantaggi e meriti nella competizione di mercato, bensì a contrattare regole del gioco e medaglie diretta-

mente con l'arbitro. Questo comporta di non liberalizzare di nostra iniziativa, ma solo quando l'Unione Europea ce lo impone e in tal caso farlo il meno possibile, il più tardi possibile e nel modo peggiore possibile.

Il caso del mercato postale è un esempio da manuale di questa strategia ed è interessante ricordare brevemente la storia della sua finta liberalizzazione in Italia. L'Unione Europea ha iniziato a occuparsi del mercato postale nella seconda metà degli anni Ottanta; ha prodotto un *Libro Bianco* nel 1990, il quale ha ravvisato l'esigenza di uniformare gli standard di qualità dei differenti Paesi e di creare col tempo un mercato unico; ha emanato una prima direttiva, timidamente liberalizzatrice, nel 1997, una seconda nel 2002, che ha ulteriormente aperto il mercato, e la terza nel febbraio 2008, la quale ha previsto la piena apertura del mercato con l'inizio del 2011.

La prima direttiva europea, quella del 1997, fu recepita nel nostro Paese nel 1999. Sino ad allora il settore era regolato dal Codice postale del 1973, il quale aveva introdotto un regime parzialmente libero da una punto di vista legale, dato che assoggettava a riserva solo le corrispondenze aventi carattere personale e lasciava al di fuori le corrispondenze commerciali, la pubblicità indirizzata, i periodici. In sostanza oltre metà del mercato del recapito era legalmente libero. Inoltre il monopolio era posto in favore dello Stato, non dell'azienda pubblica, e permetteva un pluralismo degli operatori, dato che garantiva nell'area riservata concessioni, limitatamente al perimetro comunale delle principali città, anche a numerose agenzie di recapito private.

Rispetto a questo regime la liberalizzazione richiesta dalla prima direttiva europea, relativa alle corrispondenze sopra i 350 grammi e quelle con tariffa superiore a 5 volte il prezzo base, era molto più ristretta, corrispondente a non più del 3-4% del mercato. Poiché l'Italia era molto più virtuosa di quanto richiesto dalla direttiva, il governo di allora scelse di ricondurre la nostra virtù a quella minima necessaria, ampliando il mo-

nopolio legale sino al massimo consentito dalla direttiva e ponendolo direttamente in favore di Poste Italiane. I numerosi, anche se piccoli, operatori privati esistenti furono invece privati della concessione e, poiché sarebbe stato sconveniente mandare a casa i loro dipendenti per creare il monopolio, fu data loro la possibilità di sopravvivere esclusivamente come prestatori di servizi intermedi per l'azienda pubblica nel mercato rimonopolizzato.

Poiché queste aziende conseguivano la maggior parte dei ricavi dalle commesse di Poste Italiane è evidente che non potevano essere libere di competere con Poste nella minuscola area rimasta legalmente libera. In due tappe successive, nel 2003 e nel 2005, questa piccola area è stata molto ampliata dalla seconda direttiva postale sino a raggiungere dal 2005 circa metà del mercato italiano del recapito. Tuttavia gli operatori privati, cancellati col provvedimento del 1999, non hanno potuto trarne vantaggio. Dal 1999 ad oggi non vi è più stato in Italia pluralismo degli operatori né concorrenza e, nonostante la totale apertura del mercato all'inizio di quest'anno, la quota di mercato imputabile agli operatori privati è inferiore a quella che essi detenevano negli anni Novanta, prima delle direttive europee che volevano liberalizzare il mercato.

Arriviamo così al recepimento in Italia della terza e ultima direttiva postale, quella che prevede la piena liberalizzazione del mercato. Uno di noi, oltre ad aver fatto parte di diverse commissioni ministeriali e dell'azienda Poste Italiane negli anni Novanta, ha anche partecipato nel 2007-08 a una commissione tecnica del Ministero delle Comunicazioni, incaricata di studiare un rapido recepimento della terza direttiva postale che stava per essere emanata dall'Unione Europea. Ma il governo di allora cadde a gennaio 2008 mentre la direttiva europea fu emanata solo a febbraio, ragion per cui la commissione non poté concludere il suo compito. Nel successivo mese di aprile, alla vigilia delle elezioni, il sottosegretario al Ministero delle Comunicazioni così concludeva un

convegno sul tema della liberalizzazione postale organizzato dall'Università Bicocca:

L'agenda (per il governo che verrà) è dunque rappresentata dai seguenti punti i quali delineano tre precisi obiettivi: (1) In primo luogo adeguare al più presto la nostra regolazione del mercato alla nuova direttiva europea, programmando la liberalizzazione completa del mercato e definendone le regole; (2) In secondo luogo riordinare gli strumenti della regolazione (istituzioni e modalità tecniche), in modo da garantirne indiscusso carattere tecnico/economico e assoluta neutralità in relazione alle parti in competizione sul mercato. Anche se nulla vieta e nulla impedisce a un regolatore ministeriale di agire in questa direzione, la quasi totalità dei 27 Paesi europei si è ormai dotata di un regolatore indipendente e nel caso italiano la soluzione migliore appare l'assegnazione delle funzioni all'Autorità Garante delle Comunicazioni, come già indicato nella legislatura che si è chiusa nel progetto di riordino delle Autorità indipendenti; (3) Assicurare, infine, la garanzia dell'universalità, in primo luogo la copertura del servizio nell'intero territorio nazionale, attraverso strumenti che non siano distorsivi della concorrenza. In un momento difficile per l'economia nazionale, è importante orientarci al mercato e alla concorrenza per il futuro dell'Italia. Il mercato postale italiano ha grandi potenzialità ed è necessaria maggiore concorrenza, nel rispetto dell'universalità del servizio, per garantire la crescita del mercato stesso; vi è inoltre bisogno di operatori che siano in grado di competere con l'ex monopolista. Qualunque governo uscirà dalle urne elettorali dovrà essere necessariamente favorevole al processo di liberalizzazione.

È stato davvero così? Il recepimento della terza direttiva è avvenuto secondo queste indicazioni? A smentirlo è un osservatore del quale non si può sospettare una posizione di parte, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Essa aveva già sostenuto un anno fa, nel formulare le "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza", la

necessità dell'istituzione di un regolatore indipendente anche per il mercato postale. Il presidente Catricalà aveva inoltre evidenziato in ripetute occasioni nell'anno 2010 che l'Autorità per le Comunicazioni (AGCOM) poteva assumere il compito di vigilare anche sul sistema postale.

L'AGCOM, a sua volta, manifestava in una segnalazione a governo e parlamento le ragioni che giustificano l'estensione al mercato postale dei compiti dell'Autorità, tra le quali non è secondario il fatto che in quasi tutti i Paesi dell'Unione il regolatore delle telecomunicazioni abbia anche competenza sui servizi postali, mentre nel solo Regno Unito vi è un organismo dedicato allo specifico mercato. L'attivazione di un arbitro indipendente del mercato, già richiesto dalla prima direttiva comunitaria del 1997, è condizione essenziale per garantire la regolarità della competizione e la sua mancata adozione in Italia ha dato luogo due anni fa all'apertura di una procedura d'infrazione, tuttora in corso, da parte dell'Unione Europea. Nonostante la terza direttiva europea sia datata febbraio 2008, l'Italia ha tuttavia aspettato la vigilia di Natale 2010 per recepirla, senza peraltro seguire le indicazioni delle due Autorità.

6. I difetti del provvedimento italiano di recepimento

Secondo il giudizio molto critico formulato dall'Antitrust nel parere a governo e parlamento dello scorso 15 gennaio, rimasto completamente disatteso, col provvedimento di recepimento:

- 1) L'Autorità incaricata della regolazione non è un organismo indipendente, bensì un'agenzia strettamente dipendente dal Ministero dello Sviluppo Economico.
- 2) Il compito di garantire il servizio universale viene assegnato in blocco e per un periodo lungo, quindici anni complessivamente, a Poste Italiane in via diretta, senza l'utilizzo di procedure a evidenza pubblica.
- 3) Non è utilizzata la possibilità, indicata dalla diret-

tiva, di «designare più imprese per fornire i diversi elementi del servizio universale e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale».

- 4) Il servizio universale è inoltre identificato nel perimetro maggiore possibile, fattore che accresce l'onere che dovrà essere rimborsato dal committente pubblico al prestatore del servizio.
- 5) Al prestatore del servizio universale sono garantiti benefici fiscali, come l'esenzione dall'Iva, i quali secondo l'Antitrust «costituiscono un vantaggio concorrenziale nei confronti degli altri operatori».
- 6) Le modalità di finanziamento dell'onere del servizio universale possono anch'esse rappresentare un fattore di distorsione della concorrenza e di penalizzazione dei nuovi entranti essendo Poste, almeno in parte, a carico dei diretti competitori e persino di altri segmenti di mercato (quali il corriere espresso) totalmente estranei al servizio postale tradizionale.
- 7) Il monopolio legale non viene totalmente cancellato dal provvedimento, contrariamente alle previsioni della direttiva, dato che gli invii raccomandati relativi alle procedure giudiziarie e notifiche a mezzo posta sono ingiustificatamente mantenuti sotto riserva legale.
- 8) Le licenze agli operatori per i servizi rientranti nell'area universale sono assegnate dal Ministero dello Sviluppo Economico e non dall'Autorità di regolazione.

È evidente come il provvedimento non sia dettato dall'intento di creare o difendere un mercato di concorrenza, bensì dall'obiettivo di difendere dalla concorrenza l'operatore pubblico dominante anche dopo la liberalizzazione legale, assegnandogli una serie di vantaggi, i quali rappresentano altrettanti rischi per la concorrenza: in primo luogo quello che l'assegnazione a Poste, non su basi competitive ma in via diretta e in un unico blocco, di un vasto servizio universale sia premessa per il riconoscimento di compensazioni eccessive, in

grado di alterare la parità di condizioni tra i competitori; in secondo luogo, rinunciando a scorporare il recapito dai servizi finanziari, la possibilità che Poste Italiane usi i profitti che realizza nella vastissima area dei servizi bancari e assicurativi per sovvenzionare prezzi nel recapito non replicabili dai suoi concorrenti.

Il servizio universale, foglia di fico per continuare a proteggere l'*incumbent* dalla concorrenza dopo che le barriere legali sono venute meno, ha invece ragion d'essere esclusivamente come meccanismo di tutela dell'utente debole e privo di potere contrattuale, il consumatore individuale abitante in aree periferiche. Proteggendo invece l'*incumbent* e sfuggendo al mercato di concorrenza si rinuncia di fatto a conseguire, come le migliori esperienze europee insegnano, obiettivi di grande rilievo:

1) Ottenere elevata qualità dei servizi, costi e tariffe contenute, elevata domanda dei consumatori e delle imprese e conseguente maggiore valore aggiunto e occupazione nel settore.

2) Avere imprese robuste che possono essere riaffidate al mercato tramite processi di privatizzazione.

3) Avere imprese efficienti e di grandi dimensioni in grado di effettuare acquisizioni all'estero e di divenire *players* nei mercati globali.

Si può concludere questa analisi con una sintesi: *con l'ultimo provvedimento italiano si chiude una perfetta riforma gattopardesca alla fine della quale la libertà economica teoricamente permessa dalle norme è, nello specifico settore postale, molto più ampia rispetto al punto di partenza ma la possibilità effettiva di esercitarla da parte degli operatori economici è divenuta in realtà molto più ristretta.*

7. Gli indici di liberalizzazione per il mercato postale

Gli indici sulla liberalizzazione del settore postale di questa edizione registrano già gli effetti della completa apertura del mercato poiché "fotografano" la realtà dei diversi Paesi alla data del 1° gennaio di quest'anno.

Come in tutte le precedenti edizioni, iniziate nel 2007, essi rappresentano la quantificazione di valutazioni comparative dei differenti aspetti del grado di liberalizzazione dei servizi postali, riferiti sia alla *liberalizzazione puramente legale* del mercato, sia alla *liberalizzazione effettiva* dell'accesso per i nuovi operatori, resa possibile dall'assenza di barriere all'entrata di tipo regolamentare o di altra natura. La valutazione è basata, come nelle edizioni precedenti, sulla costruzione dei seguenti indici:

- 1) Il *Lex Index* misurava il grado di apertura legale del mercato postale dei diversi Paesi dell'UE-15, pesando i differenti segmenti legalmente aperti alla concorrenza. Esso raggiungeva pertanto il valore massimo di 10/10 nei casi di totale liberalizzazione. Poiché dal 1° gennaio tutti i Paesi solitamente analizzati dal nostro studio, tranne Lussemburgo e Grecia, sono completamente liberalizzati, abbiamo deciso anziché assegnare a tutti il voto più elevato, di affinare la valutazione andando a valutare anche la qualità della liberalizzazione che è stata realizzata, in modo da distinguere tra vere liberalizzazioni e recepimenti troppo prudenti della terza direttiva postale. Poiché un aspetto fondamentale di una buona liberalizzazione è la qualità delle istituzioni che sono create per regolare il mercato abbiamo anche deciso di includere nell'indice tale valutazione e di aggiornare conseguentemente la sua denominazione in *Lex & Regulation Index*.
- 2) *Access Index*. Facendo riferimento alla cosiddetta "law in action" esso valuta, in maniera analoga alle precedenti edizioni, gli ostacoli normativi e regolamentari eventualmente posti all'entrata sul mercato, in grado di limitare di fatto le possibilità formali di entrata permesse dalla legge.
- 3) *Liberalisation Index (Lib Index)*. Rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il *Lex & Regulation Index* per il 50% e l'*Access Index*

per il 50%. Rispetto alle precedenti edizioni abbiamo scelto di aumentare il peso del primo indice poiché include ora aspetti relativi alla regolazione che in passato erano in parte considerati nel secondo.

8. Il Lex & Regulation Index

Il *Lex & Regulation Index* fornisce una misura del grado e della qualità dell'apertura legale del mercato postale realizzati nei diversi Paesi. Esso è basato sulla valutazione di cinque differenti aspetti, rappresentati nella Tabella 1:

- 1) *Ampiezza della liberalizzazione legale*: ai Paesi con mercato postale totalmente aperto da un punto di vista legale per effetto della terza direttiva, o per precedenti scelte autonome, è stato assegnato il punteggio massimo di 10/10; ai due Paesi inclusi nell'analisi che usufruiscono del rinvio di due anni, Grecia e Lussemburgo, è stato assegnato il punteggio di 4/10, all'incirca corrispondente alla quota del loro mercato che è legalmente aperta per effetto delle precedenti direttive.
- 2) *"Timing" della liberalizzazione*: i 10 punti disponibili per questa variabile sono stati assegnati in maniera decrescente partendo dal Paese che ha liberalizzato per primo il mercato, la Svezia; i sette Paesi che hanno atteso la scadenza della terza direttiva conseguono in tal modo 5/10 mentre ai due Paesi che usufruiscono del rinvio è stato assegnato il valore minimo di 1/10.
- 3) *Regolazione tramite Autorità indipendente*: tutti i Paesi dell'UE-27 tranne l'Italia hanno istituito un regolatore indipendente, già previsto dalla prima direttiva postale del 1997. Il penultimo Paese ad adeguarsi è stata la Spagna nel 2010 mentre l'Italia, che ha conservato sino all'ultimo una regolazione di tipo ministeriale, ha previsto tale organismo nel provvedimento di recepimento della direttiva che è entrato in vigore lo scorso marzo, in ritardo rispetto alla scadenza eu-

ropea. L'Autorità italiana non è tuttavia ancora operativa. Ai Paesi con regolatore indipendente è stato assegnato il punteggio massimo di 10/10, all'Italia quello minimo di 1/10.

- 5) *Indipendenza del regolatore dall'influenza del governo*: è misurata sulla base di tre aspetti, desunti dallo studio "Main developments in the postal sector (2008-10)" elaborato nel 2010 da Copenhagen Economics per la Commissione UE: i) se il governo non può dettare linee guida per le politiche del regolatore; ii) se le decisioni del regolatore non sono mai soggette all'approvazione del governo; iii) se il governo non può mai sospendere le deliberazioni del regolatore. Il numero di risposte affermative, il massimo è quindi tre, è riportato nella relativa colonna della Tabella 1. I punti assegnati per questo aspetto sono pari al minimo di 1/10 nel caso di nessuna risposta affermativa, a 4/10 in presenza di una sola risposta affermativa, 7/10 nel caso di due e 10/10 nel caso di tre.
- 6) *Ampiezza dei poteri di regolazione*: è misurata sulla base di otto aspetti, anch'essi desunti dallo studio "Main developments in the postal sector (2008-10)": i) se il regolatore approva il sistema di separazione contabile del regolato; ii) se rivede i risultati dell'allocazione dei costi del regolato tra servizi universali e non; iii) se può richiedere l'accesso ai dati del regolato; iv) se può richiedere al regolato di sviluppare nuovi studi specifici e l'attivazione di specifici sistemi di raccolta dei dati; v) se può disporre sanzioni al regolato nei casi di non adempimento; vi) se può ricorrere alle corti di giustizia per ottenere l'adempimento del regolato; vii) se può cancellare tariffe illegittime del regolato; viii) se può fissare autonomamente tariffe alternative. Per ogni risposta affermativa è assegnato il punteggio di 1/10 che si aggiunge ad un punteggio base di 2/10, attribuito a tutti Paesi. Il valore massimo di otto risposte affermative è stato riscontrato nel caso del Regno Unito e della Germania, seguiti dalla Svezia con sette risposte affermative.

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

Stato	Fattori considerati			
	Mercato è completamente liberalizzato	Anno liberalizzazione del mercato	Regolatore indipendente del mercato	Misura indipendenza del regolatore (*)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Regno Unito	X	2006	X	3
Svezia	X	1993	X	2
Germania	X	2008	X	2
Austria	X	2011	X	3
Olanda	X	2009	X	3
Belgio	X	2011	X	2
Finlandia	X	1994	X	2
Francia	X	2011	X	3
Irlanda	X	2011	X	2
Portogallo	X	2011	X	2
Spagna	X	2011	X	1
Danimarca	X	2011	X	1
Lussemburgo	O	2013	X	3
Grecia	O	2013	X	1
Italia	X	2011	O	0

N.B.: X=Si, O=No.

(*) Valore max=3; (**) Valore max=8; (***) Media semplice dei cinque punteggi.

Fonte: elaborazioni su dati UE, studio Copenaghen Economics 2010 e singoli regolatori nazionali.

La somma delle cinque variabili, ponderate con identico peso, genera la classifica del *Lex & Regulation Index*, guidata con un punteggio di 9,6/10 dal Regno Unito, al secondo posto la Svezia con 9,2/10, al terzo la Germania con 8,8/10. Altri sette Paesi riportano un punteggio di almeno 8,0/10. L'Italia, con appena 4,8/10, chiude invece la classifica, superata persino dai Paesi che hanno ottenuto il rinvio della completa liberalizzazione. Essa risulta particolarmente penalizzata dal ritardo nell'istituzione del regolatore indipendente, il quale rappresenta un requisito indispensabile per

Punteggio assegnato (in decimi)					
Ampiezza dei poteri di regolazione (**)	Fattore (1)	Fattore (2)	Fattore (3)	Fattore (4)	Fattore (5)
(5)					
8	10	8	10	10	10
7	10	10	10	7	9
8	10	7	10	7	10
6	10	5	10	10	8
4	10	6	10	10	6
7	10	5	10	7	9
3	10	9	10	7	5
4	10	5	10	10	6
6	10	5	10	7	8
6	10	5	10	7	8
7	10	5	10	4	9
2	10	5	10	4	4
6	4	1	10	7	8
6	4	1	10	4	8
5	10	5	1	1	7

garantire che la competizione si svolga regolarmente una volta che il terreno di gioco è stato aperto alle gare.

9. Access Index e Lib Index

L'Access Index (Tabella 2) ha l'obiettivo di valutare l'esistenza effettiva o potenziale di ostacoli regolamentari ed economici all'entrata di nuovi operatori sul mercato. Sulla base delle informazioni disponibili di fonte UE, considera cinque aspetti, considerati con equal peso nel processo di aggregazione:

Tabella 2
Access Index (Regolazione dell'accesso)

Stato	Fattori considerati				
	Operatori alternativi hanno almeno il 10% del mercato	Onere Servizio Univers. (OSU) è compensato?	Propr. pubblica operatore postale principale (in %)	Regol. accesso servizi univ.	Servizi postali USP esenti Iva
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Olanda	X	O	0	L	U
Svezia	X	O	100	LM	N
Germania	X	O	30,5	LM	U
Austria	O	O	58,2	A	U
Finlandia	O	O	100	LS	N
Danimarca	O	R	100	A	U
Irlanda	O	R	100	AG	U
Spagna	X	R	100	LU	U
Regno Unito	O	O	100	LM	U
Belgio	O	R	50	LS	U
Francia	O	R	100	LM	U
Grecia	O	R	90	LU	U
Portogallo	O	R	100	LU	U
Lussemburgo	O	R	100	LU	T
Italia	O	R-F	100	LU	U

(1) X=Si; O=No. (2) O=No; R=Con riserva legale; F=Con fondo di compensazione. (3) Quota % posseduta dalle società di servizi mail; LU=Licenza serv. universali. (5) N=Nessuno; U=Servizi universali prestati dall'USP; T=Tutti i servizi postali.

(*) Media semplice dei cinque punteggi.

Fonte: elaborazioni su dati UE, studio Copenhagen Economics 2010 e singoli regolatori nazionali.

- 1) La quota di mercato complessivamente raggiunta dai competitori dell'*incumbent*. Purtroppo, in assenza di una misurazione precisa da parte delle Autorità nazionali, dobbiamo limitarci ad evidenziare rispetto ai rimanenti i Paesi nei quali essi hanno superato almeno il 10% (Svezia, Olanda, Germania e Spagna).
- 2) Se è attuata o meno, e in che forma, la compensazione in favore dell'*incumbent* dei compiti connessi al servizio universale. L'assenza di compensazione è un vantaggio per i nuovi entranti, non gravati dai relativi oneri. L'indice premia i Paesi già libe-

Punteggio assegnato (in decimi)				
Operatori alternativi hanno almeno il 10% del mercato	Onere Servizio Univers. (OSU) è compensato?	Propr. pubblica operatore postale principale	Regol. accesso servizi univ.	Servizi prest. USP esenti Iva
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
10	10	10	10	4
10	10	3	4	10
10	10	8	4	4
4	10	5	8	4
4	10	3	2	10
4	7	3	8	4
4	7	3	8	4
10	7	3	2	4
4	10	3	4	4
4	7	5	2	4
4	7	3	4	4
4	7	5	2	4
4	7	3	2	4
4	7	3	2	1
4	4	3	2	4

o Stato o da altri organismi pubblici. (4) L=Libero accesso; A=Autorizzazione generale; LM=Licenza per i soli postali dell'USP.

realizzati che hanno scelto di non introdurre forme monetarie di compensazione attraverso il fondo per il servizio universale; i Paesi che attuavano la compensazione conservando aree di riserva legale dovranno ora scegliere se attivare o meno il fondo, essendo venuto meno dall'inizio dell'anno lo strumento della riserva.

- 3) Il peso dello Stato nella proprietà dell'*incumbent*. Anche se la proprietà pubblica non è di per sé un ostacolo all'accesso al mercato da parte dei competitori, è comunque prevedibile che essa induca all'adozione di regole più favorevoli all'impresa

controllata.⁴ In relazione a questo aspetto sono stati assegnati: (a) 10 punti nel caso di totale assenza di partecipazione pubblica; (b) 8 punti in presenza di partecipazione pubblica inferiore al 50%; (c) 5 punti in presenza di partecipazione pubblica superiore al 50% ma non totalitaria; (d) 3 punti nel caso di totale partecipazione pubblica.

- 4) La regolamentazione dell'accesso ai servizi universali non riservati. Sono stati assegnati: (a) 10 punti ai Paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; (b) 8 punti ai Paesi che prevedono solo un'autorizzazione generale, meno impegnativa rispetto alla licenza; (c) 4 punti agli Stati che impongono la licenza ma solo in relazione ad alcuni servizi dell'area universale (in genere le corrispondenze); (d) 2 punti agli Stati che richiedono la licenza per tutti i servizi dell'area universale.
- 5) L'esistenza di regimi Iva agevolati per il prestatore del servizio universale (USP), generatori di vantaggi asimmetrici in suo favore. Sono stati assegnati al riguardo: (a) 10 punti ai Paesi che non prevedono alcuna esenzione Iva; (b) 4 punti nell'ipotesi di esenzione Iva per tutti i servizi universali dell'USP; (d) 1 punto nell'ipotesi di esenzione per tutti i servizi prestati dall'USP.

La Tabella 2 riporta i punteggi assegnati in relazione ai diversi aspetti presi in considerazione. Dalla loro media non ponderata si ricava l'*Access Index* complessivo dal quale emerge il primato dell'Olanda, che con 8,8/10 si rivela il Paese caratterizzato dall'assetto più favorevole per l'entrata di nuovi operatori. Seguono la Svezia, la Germania e l'Austria. L'Italia riporta solo 3,4/10 e si colloca all'ultimo posto i tra i quindici Paesi valutati,

4. È difficile pensare che la mano regolatoria dello Stato e quella proprietaria agiscano senza alcun tipo di coordinamento e anche se la regolazione può essere affidata a un'Autorità indipendente, essa è comunque soggetta alle leggi che i governi possono modificare *ad hoc* se l'operato dell'Autorità non è gradito, come diversi esempi italiani hanno messo in evidenza.

avendo effettuato scelte contrarie a quelle ottimali in relazione a tutti le variabili prese in considerazione.

Tabella 3
Lib Index (Ampiezza del mercato liberalizzato e regolazione dell'accesso)

	Lib & Reg. Index (in decimi)	Lib & Reg. Index (val max=100)	Access Index (in decimi)	Access Index (val max=100)	Lib Index (in cent.)	Lib Index (val max=100)
Olanda	8,4	87,5	8,8	100,0	93,8	100
Svezia	9,2	95,8	7,4	84,1	90,0	96
Germania	8,8	91,7	7,2	81,8	86,7	93
Austria	8,6	89,6	6,2	70,5	80,0	85
Regno Unito	9,6	100,0	5,0	56,8	78,4	84
Finlandia	8,2	85,4	5,8	65,9	75,7	81
Irlanda	8,0	83,3	5,2	59,1	71,2	76
Spagna	7,6	79,2	5,2	59,1	69,1	74
Belgio	8,2	85,4	4,4	50,0	67,7	72
Francia	8,2	85,4	4,4	50,0	67,7	72
Portogallo	8,0	83,3	4,2	47,7	65,5	70
Danimarca	6,6	68,8	5,2	59,1	63,9	68
Grecia	5,4	56,3	4,4	50,0	53,1	57
Lussemburgo	6,0	62,5	3,4	38,6	50,6	54
Italia	4,8	50,0	3,4	38,6	44,3	47

Fonte: elaborazioni sui dati delle due tabelle precedenti.

Nella Tabella 3 sia il *Lex & Reg. Index* che l'*Access Index* sono ribasati ponendo per ognuno il valore più elevato uguale a 100. La media non ponderata dei due indici ribasati genera il *Lib Index*, indicatore sintetico del grado di liberalizzazione non solo legislativa ma anche regolamentare dei mercati postali. Il *Lib Index* 2011 segnala il primato dell'Olanda, con la Svezia, già in testa alla classifica lo scorso anno, che scende al secondo posto. Sulla base del *Lib Index*, anch'esso ribasato ponendo il valore dell'Olanda pari a 100, si evidenzia la seconda posizione della Svezia con 96/100 e la terza della Germania con 93/100. L'Italia, con 47/100, ritorna a essere l'ultima in classifica, lasciando sopra di sé persino Grecia e Lussemburgo, Paesi che hanno ottenuto di rinviare di due anni il completamento della liberalizzazione legale del mercato. Si smentisce così la previsione formulata nella scorsa edizione secondo la quale grazie al rinvio di questi due Paesi saremmo riusciti quest'anno

a classificarci almeno terzultimi.

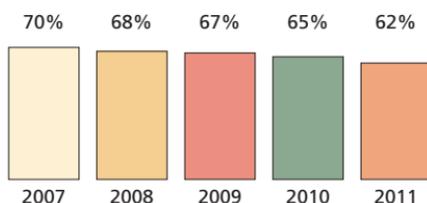
È pur vero che il *Lib Index* dell'Italia sale rispetto allo scorso anno, tuttavia ciò si verifica in misura molto marginale: quest'anno siamo a 47/100, lo scorso anno a 43/100 e se avessimo calcolato l'indice secondo le variabili e i pesi di quest'anno si sarebbe attestato a 41/100. Il miglioramento effettivo è dunque di soli 6/100 nonostante in mezzo ci sia stata la completa liberalizzazione legale. Ma, d'altra parte, considerando che le liberalizzazioni all'italiana avvengono, come già ricordato, "il più tardi possibile, il meno possibile, nel modo peggiore possibile" non dobbiamo stupirci che il nostro Indice non rilevi quasi nulla: non rileva quasi nulla perché non è avvenuto quasi nulla. Il completamento della liberalizzazione postale europea è l'ennesima occasione perduta per il nostro settore postale e per le liberalizzazioni italiane in generale.

Tabella 4 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	50				57
Access	50				39
Valutazione complessiva					47

Capitolo 10

Televisione

di Massimiliano Trovato



Tra il 2009 e il 2010 il settore televisivo spagnolo ha attraversato significativi cambiamenti, in special modo con riguardo allo *status* dell'operatore pubblico nel sistema. I provvedimenti approvati dal governo di Madrid hanno riformato il finanziamento di RTVE, vietandone a partire dal 2011 il ricorso alla pubblicità – sul modello di quanto già stabilito dal legislatore francese – e bilanciando tale novità con l'introduzione di un fondo al quale tutti gli operatori commerciali, *pay* e *free*, sono tenuti a contribuire con una quota tra l'1,5% e il 3% del proprio fatturato, e destinato al finanziamento di RTVE, pur sempre nei limiti del costo del servizio pubblico. Per quest'ultima ragione, il nuovo meccanismo è stato ritenuto legittimo dalla Commissione Europea, che si è limitata a cassare la disposizione che imponeva anche agli operatori di telecomunicazioni di contribuire con lo 0,9% dei ricavi.

Altrettanto significativi, nel periodo in esame, i provvedimenti con cui sono stati autorizzati i servizi a pagamento sulla piattaforma digitale terrestre, e allentati i vincoli per le fusioni tra operatori. A tale proposito, va

registrata l'operazione con cui Telecinco – la filiale spagnola del gruppo Mediaset – ha perfezionato l'acquisto della concorrente Cuatro e l'ingresso in Digital+, venendo pertanto a costituire il principale gruppo televisivo del Paese. L'accordo, autorizzato dalla locale autorità Antitrust lo scorso ottobre (ma nuovamente scrutinato proprio nei giorni in cui questo Indice va in stampa) è certo destinato a modificare sensibilmente gli equilibri competitivi del settore.

Per quanto concerne il quadro italiano, senz'altro degna di nota è l'emanazione del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (cd. decreto Romani) con cui il nostro Paese ha recepito la direttiva AVMS; tale provvedimento, che peraltro in parte contraddice lo spirito semplificatorio della direttiva europea, oltre a contenere innovazioni rilevanti immediatamente applicabili per gli operatori televisivi tradizionali (ad esempio in materia di affollamento pubblicitario, con limiti differenziati tra operatori *free* e *pay*), si è segnalato soprattutto per le disposizioni dedicate alle nuove forme di servizi audiovisivi non lineari, a cui è stato riservato un trattamento invero penalizzante che i regolamenti integrativi dell'Agcom non hanno alleggerito, a dispetto delle dichiarazioni d'intenti del presidente Calabrò.

È qui opportuno ricordare, inoltre, le procedure – tuttora in corso – per la ripartizione del dividendo digitale, interno (cioè destinato ad altri servizi televisivi) ed esterno (utilizzato per servizi di telecomunicazioni). Su entrambe le vicende si possono sollevare delle critiche: nel primo caso, ad apparire discutibile è la scelta dello strumento del *beauty contest*; vanno inoltre stigmatizzati i rigurgiti protezionistici del Ministero dello Sviluppo Economico, culminati con il coinvolgimento del Consiglio di Stato, che ha correttamente garantito la legittimità della partecipazione alla gara di soggetti controllati da imprese straniere.

Per quanto riguarda i canali 61-69, destinati alla banda larga mobile, destano perplessità tanto le modalità dell'asta quanto, ed è ciò che qui maggiormente rileva,

le prospettive per gli operatori locali, che – in stridente contrasto con il trattamento riservato ai nazionali – dovranno in larga parte cessare l'attività, a fronte di un indennizzo probabilmente inadeguato.

La valutazione complessiva è del 62%, in lieve riduzione rispetto al 2010; a tale risultato si perviene, essenzialmente, in virtù dell'ulteriore miglioramento del *mix* tecnologico spagnolo.

Gli indicatori

L'analisi si compone di indicatori qualitativi e quantitativi, con la prevalenza di questi ultimi. Come già in precedenza, si è privilegiata l'analisi del mercato rispetto allo studio del quadro istituzionale, così da far emergere con maggior evidenza le differenze tra i sistemi. Per le medesime ragioni, si sono limitati i riferimenti al quadro regolamentare comunitario.

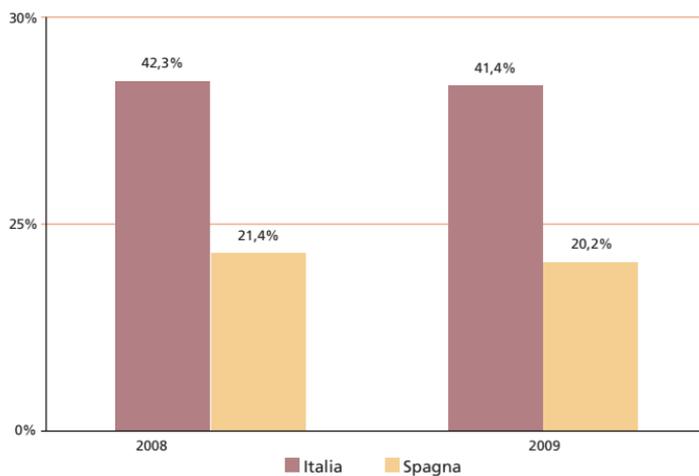
Abbiamo cercato di aumentare l'attenzione per il fenomeno della televisione locale, che si manifesta in Spagna e Italia con una vitalità sconosciuta negli altri Paesi europei. Si tratta, naturalmente, di un'attività di non agevole misurazione, il che ostacola l'approfondimento dell'analisi – in particolare con riguardo al profilo del finanziamento pubblico, che appare *prima facie* piuttosto rilevante per il mercato iberico. Si tratta, ad ogni modo, di una direzione d'analisi, che, laddove le fonti lo permettano, verrà assecondata nelle prossime edizioni di questo Indice.

Due sottoindicatori sono stati eliminati perché non più significativi, a causa dell'impossibilità di reperire dati aggiornati. La ponderazione degli indicatori non ha subito modifiche.

A – Intervento pubblico 60%

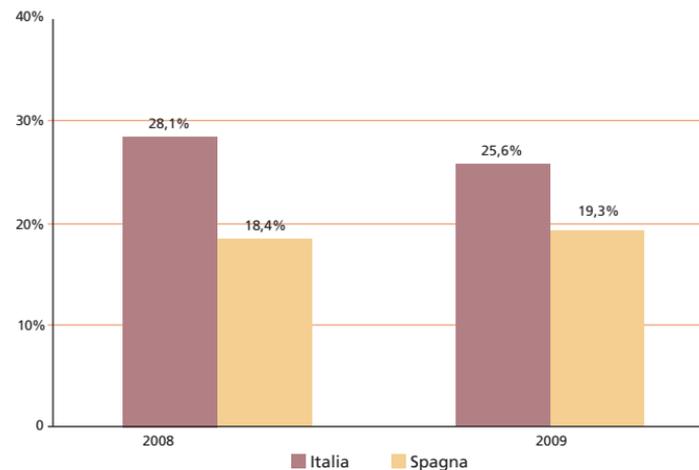
i) Operatore PBS 35%

Figura 1
Quota di mercato dell'operatore pubblico nell'ascolto



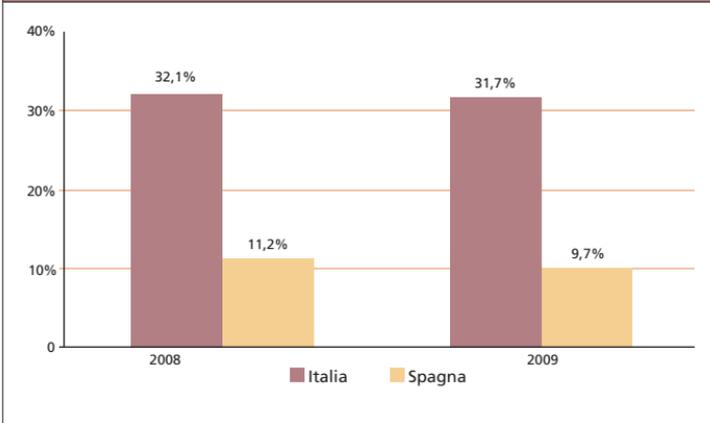
Fonte: Agcom / CMT; dati Italia relativi a marzo 2010

Figura 2
Quota di mercato dell'operatore pubblico nella raccolta pubblicitaria



Fonte: Agcom / CMT

Figura 3
Quota di mercato dell'operatore pubblico nei ricavi

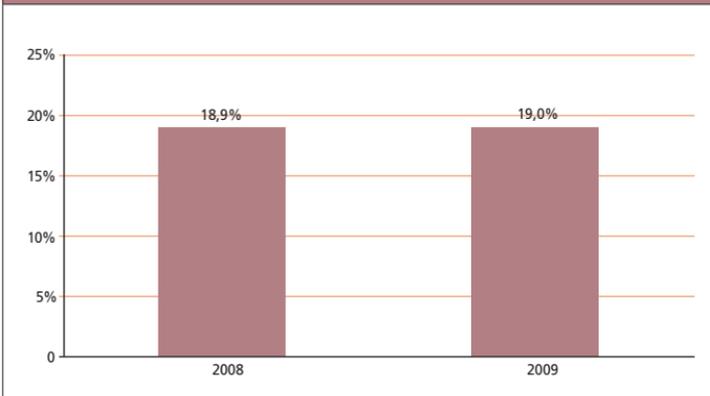


Fonte: Agcom / CMT

Tabella 1
Finanziamento dell'operatore pubblico

Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Oltre la metà dei ricavi dell'operatore pubblico deriva dal gettito di un'imposta sul possesso di apparecchi idonei alla ricezione di trasmissioni televisive, d'importo pari a 107,50 € per il 2009 e 109 € per il 2010.
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> - Non esiste alcun canone annuo, caso raro in Europa. - L'operatore pubblico viene finanziato da elargizioni tratte dalla fiscalità generale, commisurate al costo del servizio pubblico. - Gli operatori commerciali alimentano un fondo che contribuisce al finanziamento dell'operatore PBS.

Figura 4
Canone televisivo come quota del fatturato del settore in Italia



Fonte: Agcom

Valutazione. Le oscillazioni dei diversi indicatori tendono a compensarsi; appare congruo riconoscere l'ulteriore riduzione dei ricavi relativi di RTVE con una leggera revisione al ribasso della valutazione.

ii) Intervento pubblico nel mercato 85%

Tabella 2 Politiche di sostegno alla transizione al DTT	
Italia	Sopravvivono sussidi mirati alle fasce più sensibili della popolazione.
Spagna	Sono previste sovvenzioni per l'acquisto di ricevitori DTT per le fasce deboli della popolazione.
Fonte: DGTVi	

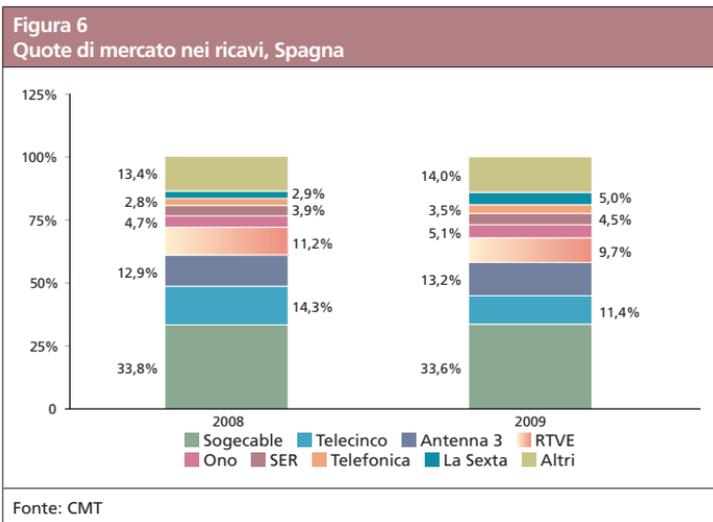
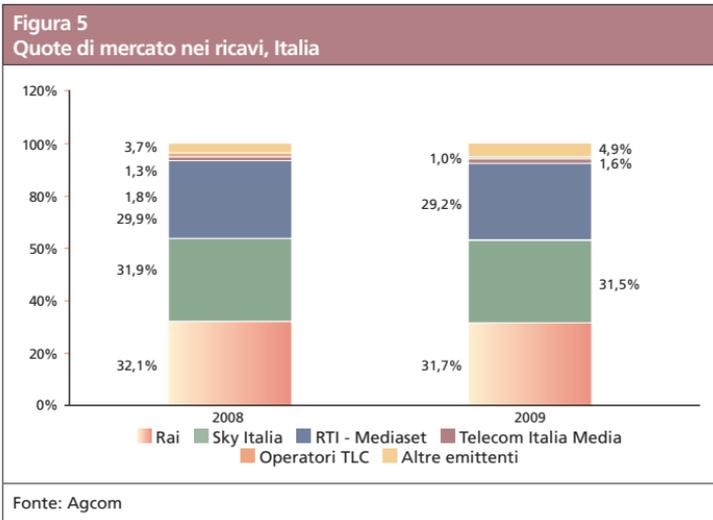
Tabella 3 Obiettivi d'interesse generale imposti agli operatori	
Italia	<p>Il Testo unico della radiotelevisione pone come principi generali del sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva; - la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere; - l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione; - l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose; - la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale; - il rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore.
Spagna	<p>La Costituzione garantisce l'accesso ai mezzi di comunicazione di gruppi sociali e politici rappresentativi.</p> <p>La legge 4/1980 tutela come principi fondamentali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'obiettività, la verità e l'imparzialità dell'informazione; - la separazione di informazione e opinioni, attraverso l'identificazione di chi le fornisce; - la libertà d'espressione entro i limiti costituzionali; - il rispetto per il pluralismo politico, religioso, sociale, culturale e linguistico; - il rispetto della riservatezza e degli altri diritti costituzionali; - la protezione dell'infanzia e dei minori.
Fonte: Commissione Europea	

Valutazione. L'esaurirsi degli interventi indiscriminati per favorire la diffusione del digitale terrestre riduce sensibilmente la distanza con il *benchmark*. Sembra giustificato mantenere un cuneo del 15% per tener

conto della nuova e più trasparente regolamentazione del servizio pubblico spagnolo, di cui si è dato conto nel testo.

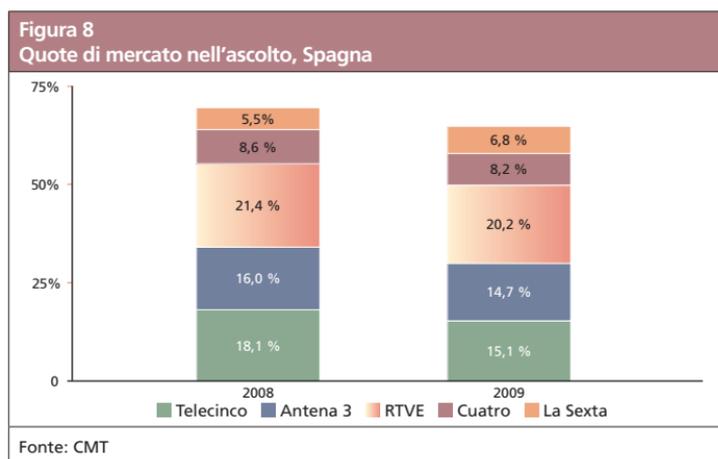
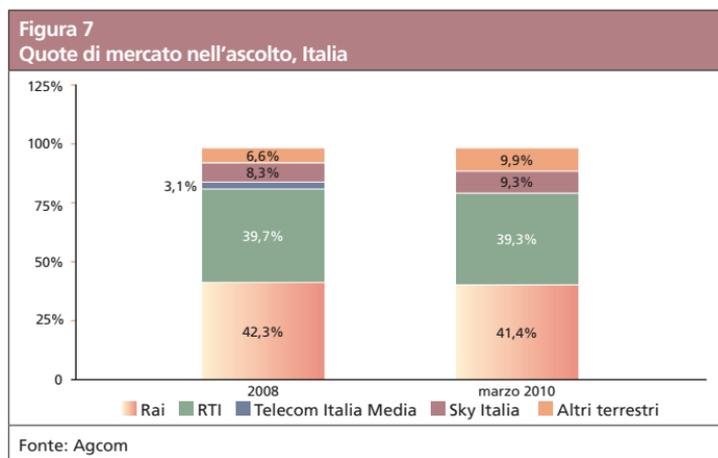
B – Concentrazione del mercato 62%

i) Concentrazione del mercato 65%



Valutazione. Si registrano limitati mutamenti nelle quote di mercato. Nel mercato italiano, permane una sostanziale tripartizione dei ricavi. In Spagna Sogecable è stabile intorno al 33%, mentre si può constatare una certa tendenza al livellamento tra gli altri operatori.

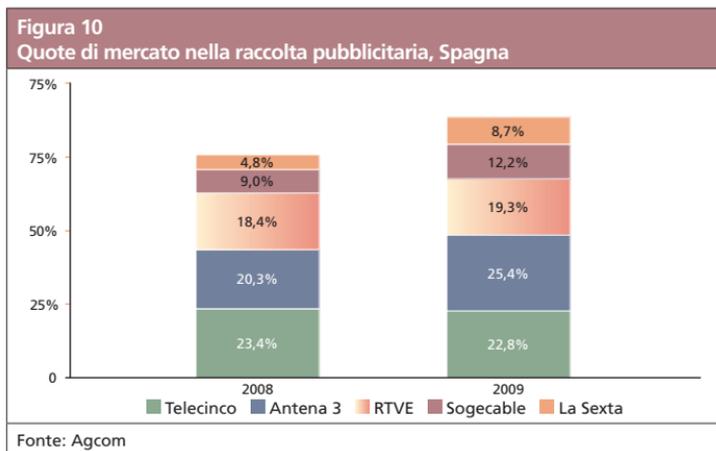
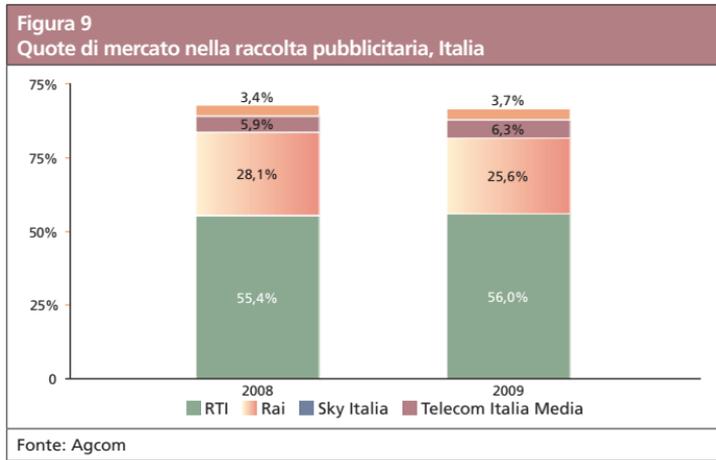
ii) Concentrazione del mercato dell'ascolto 40%



Valutazione. Anche con riguardo all'ascolto possiamo segnalare un ulteriore (ma contenuto) miglioramento

del quadro spagnolo, in cui i cinque principali operatori terrestri scendono verso una quota complessiva del 60%, contro l'80% dei primi due operatori italiani.

iii) Concentrazione del mercato pubblicitario 50%



Valutazione. Entrambi i mercati pubblicitari si rivelano relativamente più concentrati. Per la Spagna c'è un visibile rimbalzo verso i livelli del 2007, dopo la flessione del 2008.

iv) Televisione locale 90%

Tabella 4 Operatori locali	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> - Sono attivi 400 operatori locali, per un totale di 631 canali; sono presenti sulla piattaforma terrestre (analogica e digitale). - La maggior parte dei ricavi deriva da pubblicità e televendite. - Sono disponibili fondi pubblici per particolari contenuti informativi.
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> - Sono presenti 430 canali locali, a diversi livelli; tra questi, 13 televisioni pubbliche regionali (cd. autonómicos). - La maggior parte trasmette sul digitale terrestre; talune anche sul satellite o via cavo. - I sussidi degli enti locali rappresentano una quota significativa dei ricavi; il resto deriva dalla pubblicità.

Fonte: Ofcom

Valutazione. Entrambi i Paesi si caratterizzano per un mercato delle televisioni locali estremamente affollato, con centinaia di operatori diversi. Appare leggermente più apprezzabile il risultato spagnolo, anche in virtù della diversa popolosità, e pure al netto dell'intervento pubblico a sostegno delle reti locali come mezzo di preservazione delle lingue e delle culture delle autonomie.

C – Concorrenza infrastrutturale 64%

i) Mix tecnologico 65%

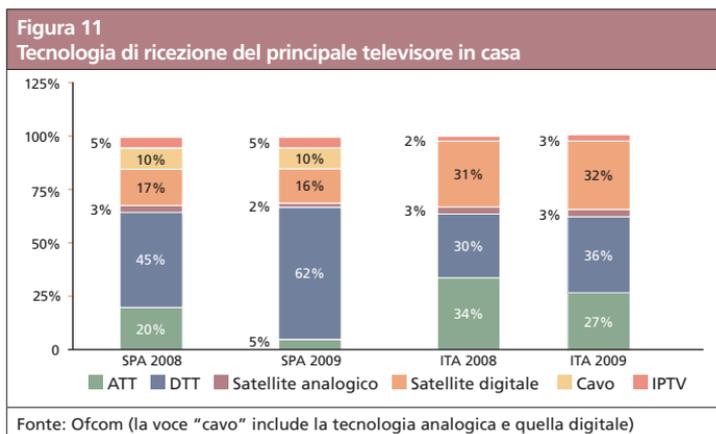
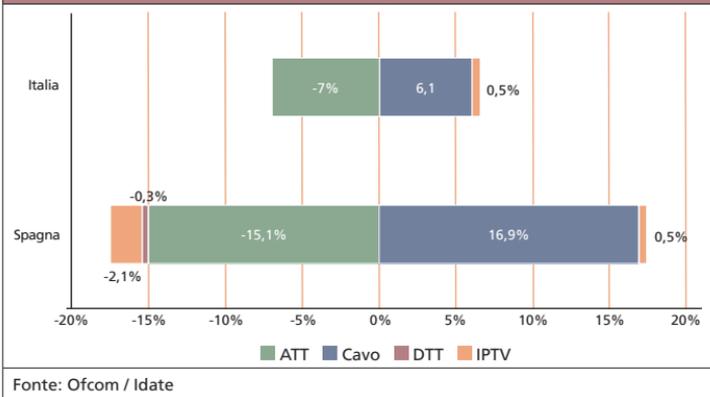


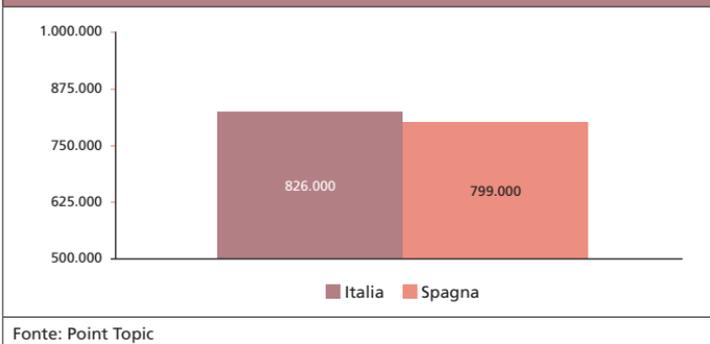
Figura 12
Variatione take-up delle diverse tecnologie, 2008-2009



Valutazione. I dati mostrano un certo equilibrio nei mix tecnologici dei due Paesi, con la Spagna che si fa preferire per un più rapido *take-up* delle nuove modalità di distribuzione, con il completamento dello *switch-over*, e per la presenza del cavo.

ii) IPTV 60%

Figura 13
Utenti IPTV



Valutazione. Nuovamente, il dato spagnolo appare più significativo in considerazione della diversa popolazione dei due Paesi.

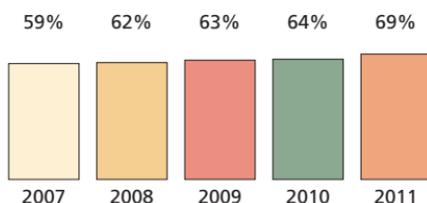
Indice delle liberalizzazioni 2011

Tabella 4 Indice di liberalizzazione 2010 e 2011						
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio 2011 (%)	Punteggio 2010 (%)
Intervento pubblico	40	Operatore PBS	50	35	60	58
		Intervento pubblico	50	85		
Concentrazione del mercato	30	Concentrazione del mercato	40	65	62	63
		Concentrazione del mercato dell'ascolto	20	40		
		Concentrazione del mercato pubblicitario	20	50		
		Televisione locale	20	90		
Concorrenza infrastrutturale	30	Mix tecnologico	70	65	64	77
		IPTV	30	60		
Valutazione complessiva					62	65

Capitolo 11

Servizi finanziari

di Christian Pala e Paolo Pamini



1. Introduzione

Il grado di liberalizzazione della borsa italiana che descriviamo nelle pagine seguenti è la combinazione di un'analisi quantitativa e di una qualitativa. Un mercato finanziario è tanto più liberalizzato quanto minori sono le barriere di entrata per i singoli investitori privati, quanto minore è l'intromissione dello Stato e quanto più indipendenti e credibili sono gli organi di sorveglianza.

Accanto a misure *d'input* (essenzialmente gli aspetti istituzionali e le capitalizzazioni in mano governativa o vincolate) abbiamo considerato anche determinati aspetti dell'*output* del processo borsistico, ovvero il risultato delle contrattazioni sul mercato. La nostra scelta è coerente con l'approccio economico delle preferenze rivelate, secondo cui le azioni degli individui tradiscono le loro convinzioni. Ecco perché la nostra misura della liberalizzazione borsistica tiene pure conto del volume relativo delle transazioni (si commercia solo laddove ci siano determinate premesse e garanzie), della capitalizzazione complessiva in relazione al prodotto interno lordo (una misura dell'importanza del mercato finanziario nell'in-

termidiazione di capitali) o ancora della capitalizzazione in mani straniere.

Confrontiamo i parametri con un *benchmark*, nel nostro caso la Svizzera, per permettere un'analisi comparata.

Grazie ai dati storici, ricostruiamo l'Indice per l'Italia comparato alla Svizzera, e presentiamo le valutazioni di dettaglio dal 2008 al 2010.

2. Analisi quantitativa

2.1 Dati

I dati che permettono la nostra analisi quantitativa della borsa italiana (con l'indice FTSE MIB da noi scelto per i calcoli su base aziendale, con 40 società) e della borsa svizzera (con l'indice SMI Expanded per i calcoli su base aziendale, con 50 società) provengono dalle fonti qui di seguito elencate. La Borsa Italiana¹ e la SIX Swiss Exchange² mettono a disposizione dati aggregati storici per l'intero mercato borsistico. Sui loro siti si trovano anche le esatte composizioni aziendali degli indici. I dati aziendali e i tassi di cambio tra euro e franchi svizzeri provengono da Thomson Datastream. Il prodotto interno lordo svizzero è stato scaricato dall'ufficio federale di statistica.³

2.2 Metodologia e scelta del benchmark

2.2.1 Metodologia

L'analisi quantitativa della borsa italiana e di quella svizzera si divide in due parti. La prima prende in considerazione vari aspetti legati alla capitalizzazione borsistica, la seconda il volume delle transazioni borsistiche.

Mettiamo la capitalizzazione borsistica in relazione al prodotto interno lordo nazionale; analizziamo la distribuzione e la concentrazione delle capitalizzazioni aziendali; consideriamo la capitalizzazione direttamente nelle mani dello Stato, quella nelle mani di investitori stranieri

1. <http://www.borsaitaliana.it>.

2. <http://www.six-swiss-exchange.com>.

3. <http://www.bfs.admin.ch>.

e quella non liberamente commerciabile perché vincolata per motivi strategici.

Analizziamo il volume borsistico dell'intero mercato azionario e ci concentriamo poi sui singoli volumi aziendali. In particolar modo, ci chiediamo in quale misura il volume complessivo delle transazioni sull'intero mercato borsistico sia riconducibile alle aziende più commerciate.

2.2.2 Rappresentatività degli indici

Quando possibile, lavoriamo con dati relativi all'intero mercato finanziario nazionale. Nel caso di statistiche più dettagliate sulla base di dati aziendali, prendiamo come indicatore le aziende italiane che compongono il FTSE MIB (40 titoli quotati) e quelle svizzere che compongono lo SMI Expanded (50 titoli quotati). Questi indici coprono per l'Italia circa l'80% della capitalizzazione complessiva e per la Svizzera addirittura oltre il 90%, il che li rende assai rappresentativi. Non si dimentichi da ultimo che il FTSE MIB e lo SMI Expanded comprendono le aziende con la maggior capitalizzazione e la maggior liquidità del mercato finanziario nazionale. Le statistiche italiane degli anni passati si riferiscono allo S&P Mib, l'indice ora sostituito dal FTSE MIB.

2.2.3 Svizzera come benchmark

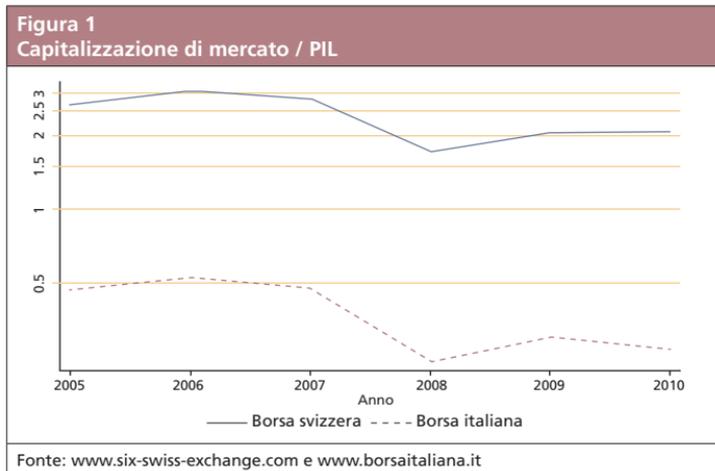
Abbiamo scelto la borsa svizzera come *benchmark* per vari motivi. La piazza finanziaria svizzera ha un'alta capitalizzazione borsistica relativa al Pil, che manifesta in termini relativi e assoluti il suo alto grado di sviluppo. La legislazione svizzera è in generale paragonabile e compatibile con quella europea, un aspetto che esclude invece le grandi piazze finanziarie d'Oltreoceano. La vicinanza anche geografica con l'Italia, e le massicce manovre pubbliche che il Regno Unito ha varato nel proprio mercato finanziario durante l'ultima crisi finanziaria, ci hanno infine portato ad abbandonare Londra come *benchmark* alternativo, l'unico a nostro avviso in Europa che avrebbe potuto essere preso in considerazione.

2.3 Analisi della capitalizzazione

L'analisi della capitalizzazione borsistica comprende i seguenti aspetti: la capitalizzazione di mercato in rapporto al prodotto interno lordo (Pil); la distribuzione e concentrazione delle capitalizzazioni aziendali all'interno dell'indice di mercato; la capitalizzazione in mano straniera, quella in mano statale e quella vincolata per obiettivi strategici.

2.3.1 Capitalizzazione e Pil

Il rapporto tra capitalizzazione dell'intero mercato azionario di una nazione e il suo prodotto interno lordo dà subito un'idea del ruolo che la borsa gioca nell'intermediazione finanziaria. La Figura 1 confronta l'ancora modesto ruolo della borsa italiana con quello in stadio più che avanzato di quella svizzera. Le scale logaritmiche permettono di confrontare le dimensioni relative della contrazione che sia il mercato italiano sia quello svizzero hanno vissuto nel 2008. Si noti parallelamente la più rapida ripresa vissuta dalla borsa italiana nel 2009 rispetto a quella svizzera e la correzione italiana nel 2010.



2.3.2 Distribuzione della capitalizzazione

Riteniamo molto interessante analizzare le capitaliz-

zazioni delle singole aziende che compongono l'indice azionario (quindi i 40 titoli del FTSE MIB per l'Italia e i 50 titoli dell'SMI Expanded per la Svizzera). Le Figure 2 e 3 visualizzano le distribuzioni di frequenza delle capitalizzazioni. Per permetterne il paragone, le capitalizzazioni svizzere (in franchi svizzeri) sono state espresse in euro al cambio di mercato medio dell'anno in esame. I *boxplot* della Figura 3 facilitano il paragone fra le capitalizzazioni mediane, dei quartili e dei casi estremi. Italia e Svizzera non differiscono sostanzialmente l'una dall'altra; la prima ha una maggiore dispersione e un minor numero di grandi imprese. Entrambe le borse segnalano una diffusa ripresa delle capitalizzazioni aziendali nel 2010, dopo la contrazione del 2009.

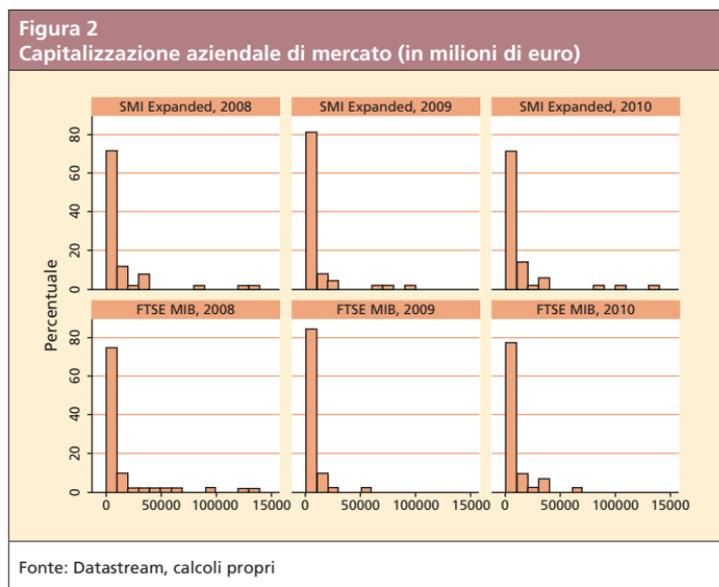
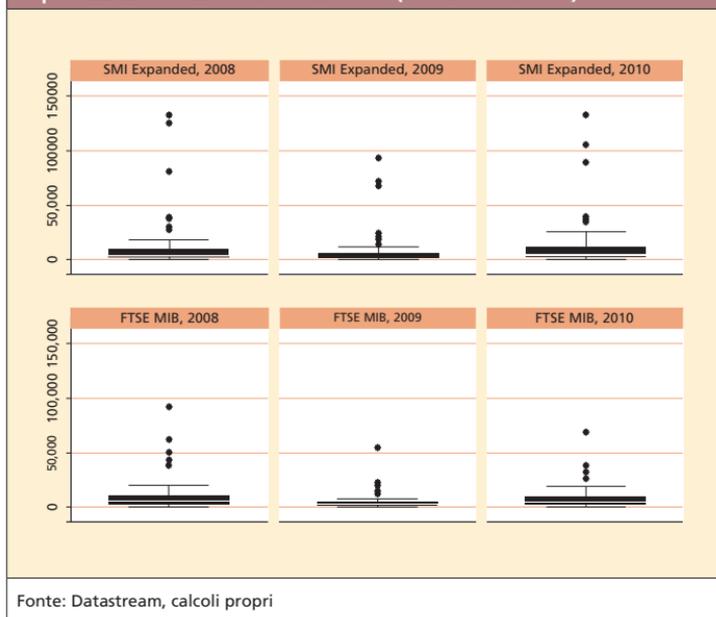


Figura 3
Capitalizzazione aziendale di mercato (in milioni di euro)

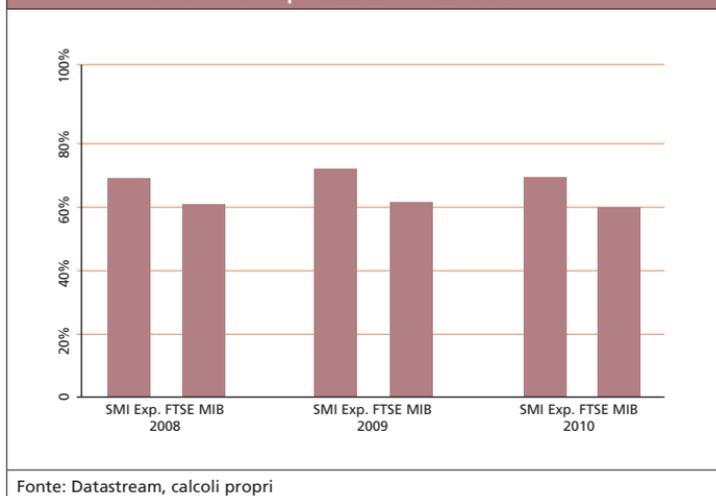


Fonte: Datastream, calcoli propri

2.3.3 Concentrazione della capitalizzazione

Una statistica utile per caratterizzare la capitalizzazione delle aziende quotate è il coefficiente di Gini, che con un valore da 0 a 1 ne indica il grado di concentrazione. Nel caso in cui tutte le aziende avessero la stessa capitalizzazione, il coefficiente di Gini varrebbe 0. Quando un'unica ditta ricoprisse praticamente l'intero mercato, il coefficiente di Gini sarebbe molto vicino a 1. Fatta questa premessa, un minore coefficiente di Gini è un buon segno per un mercato ben differenziato. La Figura 4 mostra l'evoluzione della concentrazione aziendale nel corso degli anni per SMI Expanded e FTSE MIB. La concentrazione è stabile nel tempo e l'indice svizzero è leggermente più concentrato di quello italiano.

Figura 4
Coefficiente di Gini della capitalizzazione aziendale



2.3.4 Capitalizzazione in mano straniera

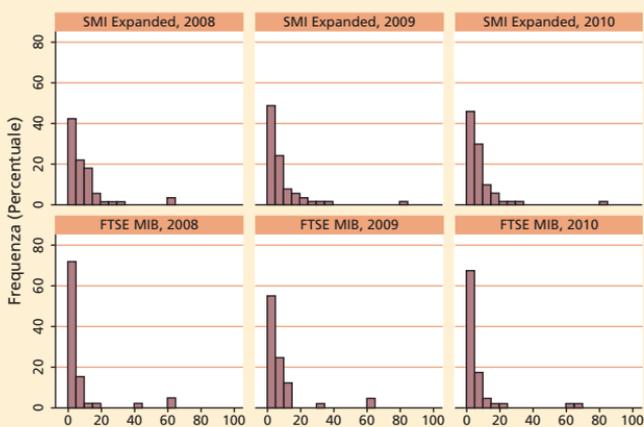
Un ulteriore indicatore dello sviluppo di un mercato finanziario è la capitalizzazione in mani straniere. Migliori istituzioni e opportunità finanziarie di un Paese si esprimono anche in una maggiore permeabilità ai capitali stranieri. Possiamo osservare nelle Figure 5 e 6 quale percentuale della capitalizzazione di ogni singola azienda sia in mani straniere. Da entrambe le rappresentazioni risulta che le aziende svizzere hanno tendenzialmente una maggior quota della loro capitalizzazione in mani straniere. Riteniamo positivo il progressivo aumento delle quote aziendali italiane in mano straniera, benché sia rallentato nel 2010.

Aggregando gli equivalenti dati monetari possiamo calcolare nella Figura 7 la capitalizzazione aggregata in mani straniere e rapportarla alla capitalizzazione dell'intero indice borsistico. L'analisi è molto interessante, perché nel complesso sembra essere ora la borsa italiana quella più permeabile ai capitali stranieri, soprattutto nel 2009 e nel 2010. È tuttavia fortemente possibile che solo poche grosse aziende italiane abbiano

una marcata capitalizzazione straniera. In questo caso le aziende italiane non sarebbero nel loro complesso molto permeabili ai capitali d'oltre confine. Le Figure 5 e 6 già lasciavano presagire una tale realtà dei fatti, che la Figura 8 conferma. Per ogni anno e mercato, le due colonne indicano la media delle singole quote straniere aziendali a confronto con la quota straniera media dell'indice già vista in Figura 7. Nel caso di un mercato generalmente poco penetrato da capitali stranieri (presenti solo in poche determinate aziende), la seconda colonna è maggiore della prima: era il caso italiano fino al 2007 (non più raffigurato nella Figura 8). Qualora figurino capitali stranieri in molte aziende quotate (anche in quelle piccole), la prima colonna è maggiore della seconda: è il caso svizzero. È rallegrante osservare il netto miglioramento mostrato dal FTSE MIB negli ultimi tre anni.

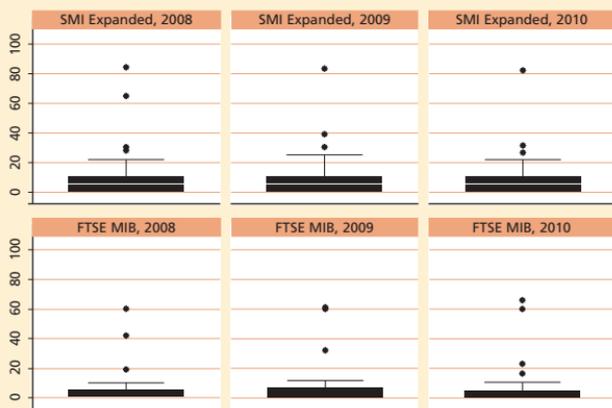
Tutto quanto detto si può riassumere nella statistica riportata nella Figura 9: il rapporto tra media delle quote straniere aziendali e la quota straniera media dell'indice, ovvero delle altezze delle due colonne messe di volta in volta a confronto nella Figura 8. Un valore minore di 1 è un cattivo segnale, maggiore di 1 un buon segnale. Le statistiche italiane fino al 2008 si basano sullo S&P Mib, l'indice di riferimento di allora. Spicca il miglioramento italiano avvenuto tra il 2007 e il 2008, così come il generale peggioramento vissuto dall'Italia e dalla Svizzera nel 2009 e nel 2010. La crisi finanziaria sembra aver ridotto gli investimenti stranieri soprattutto nelle piccole aziende, sia in Italia sia in Svizzera.

Figura 5
Proprietà straniera come percentuale della capitalizzazione aziendale



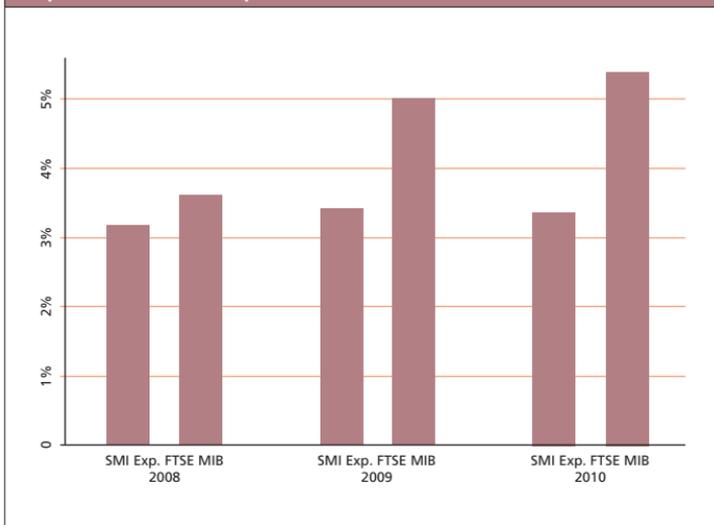
Fonte: Datastream

Figura 6
Proprietà straniera come percentuale della capitalizzazione aziendale



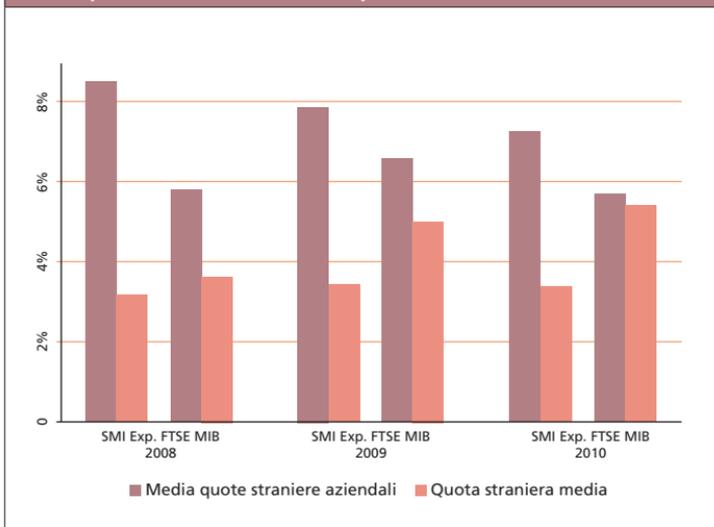
Fonte: Datastream

Figura 7
Proprietà straniera / Capitalizzazione dell'indice



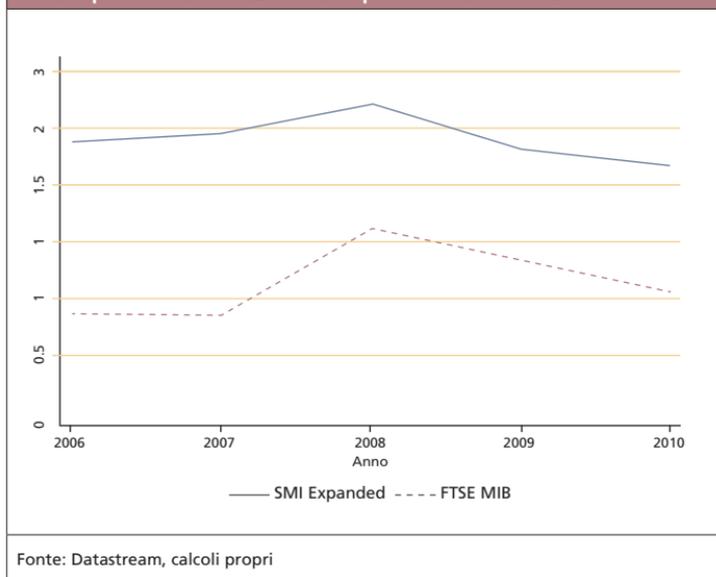
Fonte: Datastream

Figura 8
Media quote straniere aziendali e quota straniera media



Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 9
Media quote straniere aziendali e quota straniera media



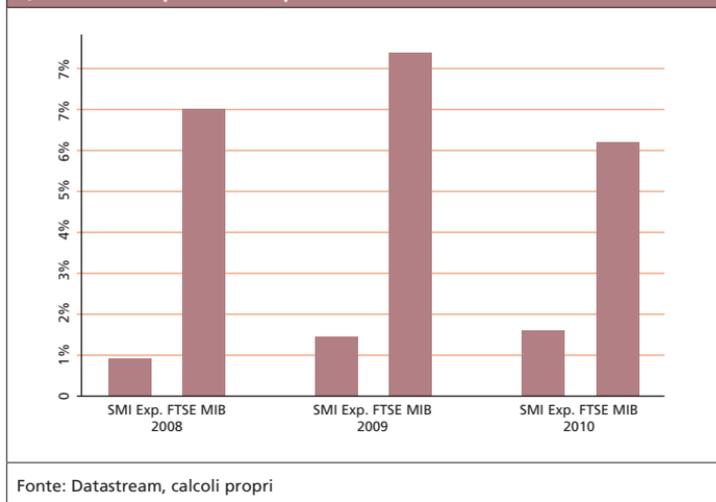
2.3.5 Capitalizzazione in mano pubblica

Un aspetto particolarmente importante per un'analisi del mercato finanziario è il grado di commistione diretta dello Stato attraverso la detenzione di azioni delle aziende quotate. La Figura 10 mostra una realtà molto triste per il mercato italiano: tra il 6% e l'8,5% dell'intera capitalizzazione dell'FTSE MIB è direttamente in mano pubblica. A titolo di paragone, in Svizzera oscilla tra l'1% e il 2%, riconducibili alla partecipazione della Confederazione in Swisscom, l'ex monopolio delle telecomunicazioni. La presenza dello Stato italiano è molto forte in A2A (55% nel 2010), Finmeccanica (32% nel 2010), ed ENI (20% nel 2010). A favore dell'Italia va notato che non v'è più la forte esposizione statale in Alitalia (50% nel 2007) e che quella in ENEL è scesa dal 22% nel 2009 al 14% nel 2010. Va precisato che non consideriamo le partecipazioni pubbliche indirette, per esempio quelle in pancia alla Cassa Depositi e Prestiti in Italia o le banche cantonali in Svizzera. La Figura

11 mostra le distribuzioni delle quote relative in mano pubblica delle capitalizzazioni aziendali. Le statistiche sono conservative perché non tengono conto della capitalizzazione in mano a comuni e regioni (o cantoni, per la Svizzera). La generale contrazione borsistica degli ultimi anni ha portato a un preoccupante aumento del peso dello Stato nelle capitalizzazioni borsistiche. Benché in punti percentuali l'aumento della capitalizzazione in mano pubblica sia maggiore in Italia, in termini relativi la Svizzera ha vissuto nel 2009 un'accelerazione maggiore.

Figura 10

Quote in mano pubblica / Capitalizzazione dell'indice





2.3.6 Capitalizzazione vincolata

Quando parte della capitalizzazione aziendale è vincolata per scopi strategici, diventa più difficile per gli investitori non dominanti influenzare la conduzione aziendale e il *management* è esposto a una minore pressione di mercato. Le Figure 12 e 13 mostrano la distribuzione delle quote aziendali vincolate, quindi il grado di rigidità del capitale aziendale. Stupisce sia nel caso italiano sia in quello svizzero l'estrema eterogeneità. Alcune aziende sono totalmente aperte a qualsiasi investitore, altre hanno vincolato addirittura l'80% del proprio capitale. I *boxplot* della Figura 13 mostrano in modo chiaro la maggior tendenza in Italia a vincolare per scopi strategici parte della capitalizzazione aziendale, riducendo così il grado di libertà e di influenza dei singoli investitori. Inoltre, le quote vincolate in Svizzera sono ulteriormente scese nel 2010, mentre rimangono stabilmente alte in Italia.

L'aggregazione di questi dati a livello di indice (Figura 14) mostra la gravità di quanto già accennato per l'Italia: più del 30% dell'intera capitalizzazione dell'indice è in realtà vincolata per questioni strategiche e quin-

di direttamente non commerciabile, mentre in Svizzera questa quota si aggira attorno al 10% e segnala come già accennato una continua diminuzione negli anni.

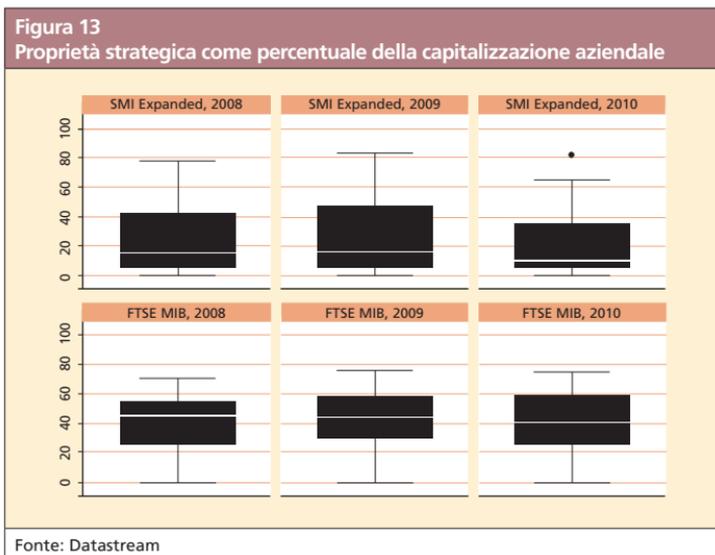
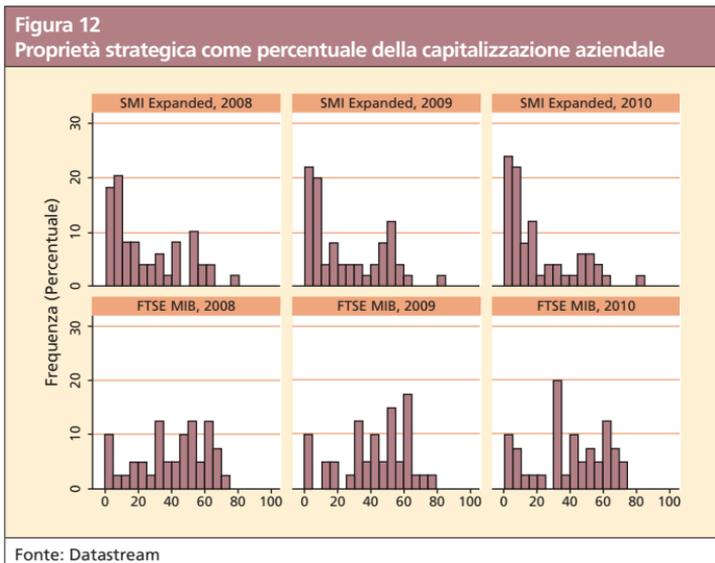
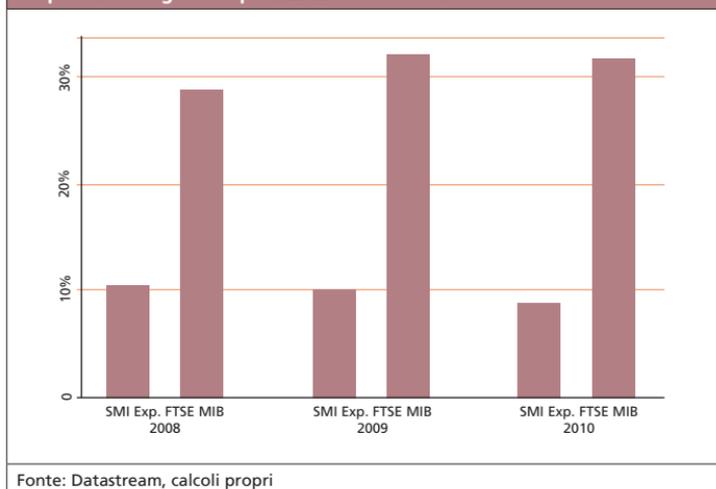


Figura 14

Proprietà strategica / Capitalizzazione dell'indice



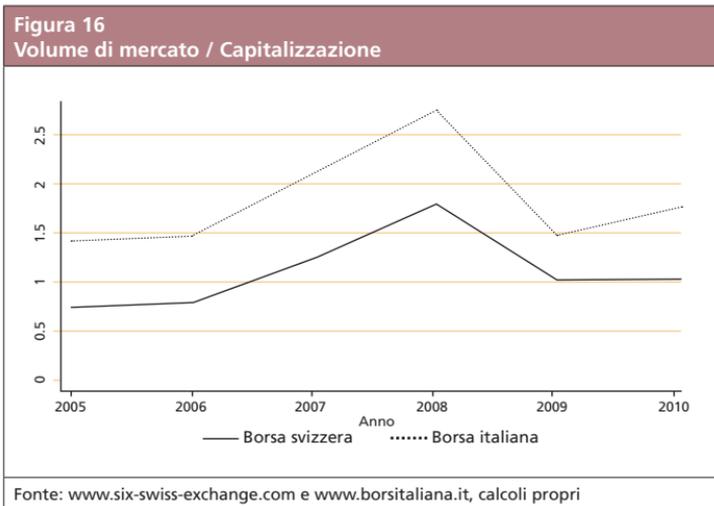
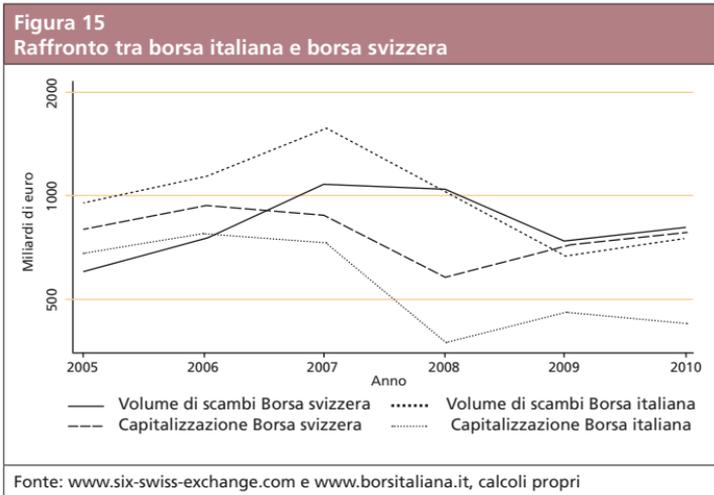
2.4 Analisi del volume

Il volume delle transazioni sulla piazza finanziaria, esprimibile in unità monetarie o in numero di titoli commerciati, è un'importante misura della vitalità e del grado di sviluppo di un mercato. Dopo aver considerato il volume aggregato dell'intero mercato, andremo ad analizzare nel dettaglio i volumi aziendali. Cercheremo di capire se vengano commerciate solo alcune aziende, un classico sintomo di un mercato ancora immaturo, o se molte aziende siano corresponsabili del volume aggregato.

2.4.1 Volume aggregato

Se consideriamo l'intera borsa italiana e l'intera borsa svizzera possiamo osservare delle dinamiche molto simili tra loro. La Figura 15, con scale logaritmiche per facilitare il confronto di variazioni relative, indica tendenze simili tra Italia e Svizzera nel corso degli anni. A difesa di Piazza Affari si noti che la borsa svizzera è sì più importante in termini assoluti (maggiore capitalizzazione), ma che il volume di scambio relativo è mag-

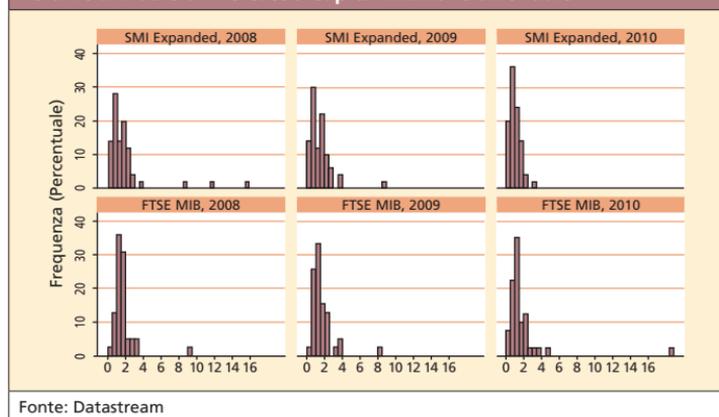
giore per quella italiana. Il rapporto tra volume di mercato e capitalizzazione è esplicitamente tracciato nella Figura 16. La crisi finanziaria del 2009 ha fortemente contratto i volumi di scambio, in termini relativi ancor più per l'Italia che per la Svizzera. Nel 2010, il volume relativo italiano si è ripreso, mentre quello svizzero è rimasto ai livelli del 2009.



2.4.2 Distribuzione dei volumi di compravendita aziendali e loro concentrazione

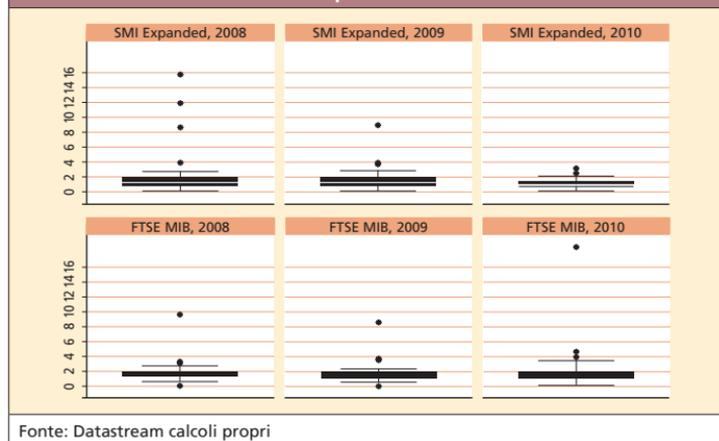
Possiamo guardare più nel dettaglio quanto sia viva la compravendita dei singoli titoli. Le distribuzioni dei volumi relativi sono rappresentate nelle Figure 17 e 18, dalle quali risulta che SMI Expanded e FTSE MIB hanno distribuzioni simili, con in Svizzera qualche azienda in più che polarizza il *turnover*.

Figura 17
Volume annuale di mercato / Capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream

Figura 18
Volume annuale di mercato / Capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream calcoli propri

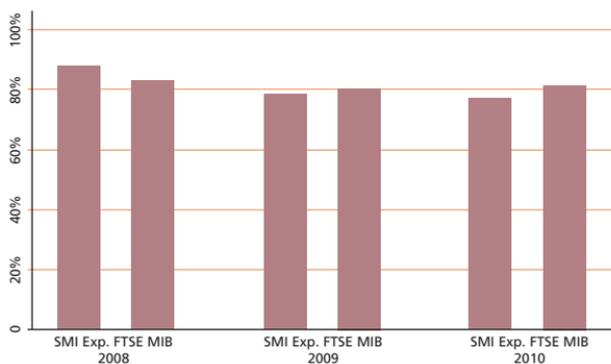
Possiamo confrontare il volume monetario delle 10 aziende più trattate con quello delle 40 aziende più trattate. Scegliamo 40 aziende per paragonare il FTSE MIB (40 titoli) con lo SMI Expanded (50 titoli). La Figura 19 mostra un'importante realtà: mediamente, per Italia e Svizzera, il 25% delle aziende più commerciate genera l'80% del volume delle 40 aziende più commerciate!

Per ottenere una misura qualitativa sui volumi aziendali possiamo applicare la stessa metodologia già scelta per l'analisi della capitalizzazione aziendale: confrontiamo la media dei volumi aziendali relativi con il volume medio dell'indice e ci chiediamo se poche aziende generino la maggior parte del volume complessivo. La Figura 20 visualizza questo confronto, da cui risulta un'interessante particolarità: fino al 2008, la polarizzazione dei volumi della borsa italiana è maggiore di quella svizzera. In altre parole, nello S&P Mib succedeva ancor più che nello SMI Expanded che poche aziende causassero gran parte del volume. Lo si capisce confrontando per ogni mercato e anno le due colonne della Figura 20: buon segno è se la media non ponderata dei volumi relativi aziendali (prima colonna) è maggiore del volume medio (seconda colonna). Il confronto mostra chiaramente che fino al 2008 nella borsa italiana poche aziende generavano gran parte del volume complessivo delle compravendite. Nel 2010, per la prima volta da quando pubblichiamo questo Indice, è invece la Svizzera a marcare una forte concentrazione dei volumi aziendali.

Il rapporto tra le due colonne della Figura 20 è mostrato nella Figura 21. Se la statistica è minore di 1 abbiamo un cattivo segnale (poche aziende dominanti), se maggiore di 1 un buon segnale (volume disperso tra molte aziende). La borsa italiana non è certamente messa bene, e purtroppo quella svizzera ha peggiorato la propria posizione negli ultimi anni (molto probabilmente a causa delle tante transazioni di titoli bancari in netta crisi). Benché la contrazione dei volumi registrata nel 2009 avesse tuttavia lasciato presupporre un cambio

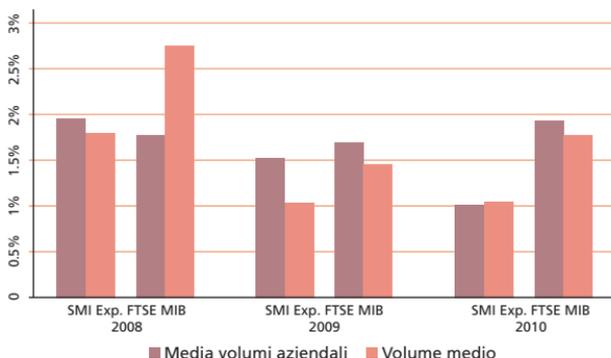
di tendenza, il 2010 ha confermato il progressivo peggioramento svizzero e la stabilità italiana. Paragonata alla Svizzera, l'Italia è così notevolmente avanzata nel 2010. Come già accennato, le statistiche italiane fino al 2008 si basano sullo S&P Mib, l'indice di riferimento di allora.

Figura 19
Tasso di turnover delle 10 aziende più attive



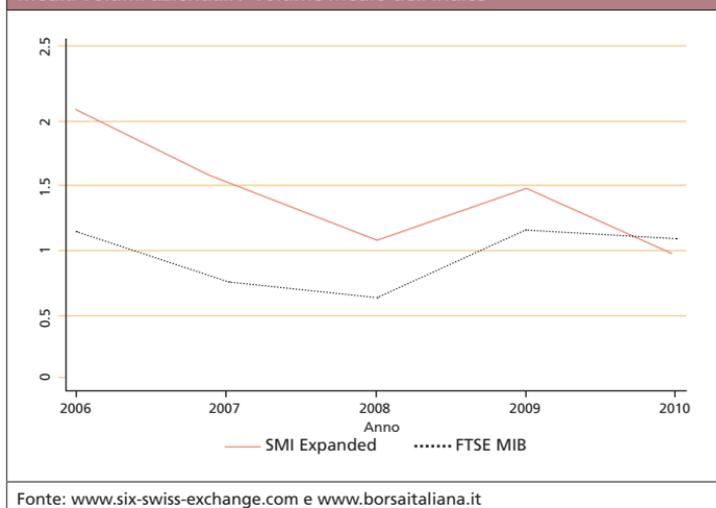
Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 20
Media volumi aziendali e volume medio dell'indice



Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 21
Media volumi aziendali / Volume medio dell'indice



2.5 Analisi delle Offerte Pubbliche d'Acquisto (OPA)

L'anno scorso abbiamo ampliato l'analisi della borsa italiana includendo le offerte pubbliche d'acquisto (OPA). Ringraziamo Luca Enriques per questo utile *input* emerso durante la presentazione dell'Indice 2009. Riteniamo che un maggior numero di OPA esprima una misura positiva per il giudizio di una borsa, poiché indica una buona capacità di attirare nuove imprese e nuovo capitale.

Coerentemente con la struttura analitica finora adottata, riconduciamo le OPA sia ad aspetti legati all'analisi della capitalizzazione borsistica (a questo scopo consideriamo la capitalizzazione delle OPA) sia ad aspetti relativi al volume di transazioni (a questo scopo consideriamo il numero di OPA).

Concluderemo che in Italia c'è un numero di OPA, relativo al numero totale di titoli quotati, paragonabile a quelle svizzere, ma sono OPA con capitalizzazione minore di quello presente in Svizzera. Non solo in termini assoluti, bensì anche paragonando le nuove capitalizzazioni rispetto all'intera capitalizzazione borsistica. Que-

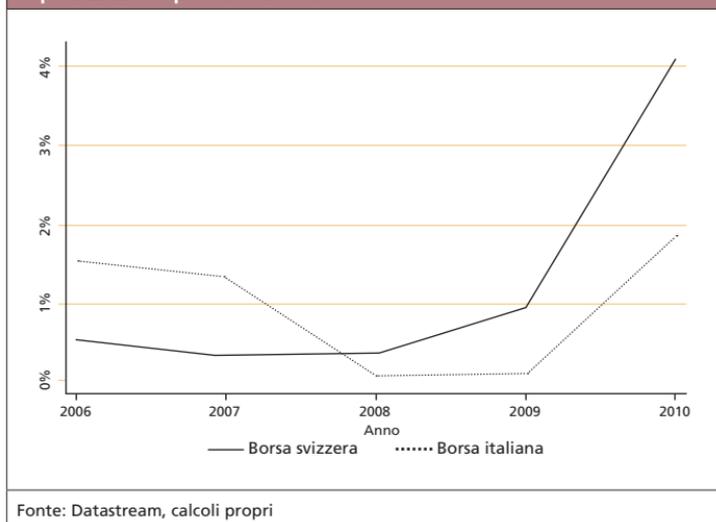
sto è un dato molto rilevante ai fini delle nostre analisi.

2.5.1 Capitalizzazione delle OPA

Nella presente sottosezione consideriamo la capitalizzazione delle nuove emissioni di azioni (Offerte Pubbliche d'Acquisto, OPA) rispetto alla capitalizzazione di tutta la piazza finanziaria nazionale. Questo rapporto è una sottocomponente dell'analisi della capitalizzazione per il calcolo dell'Indice 2011.

La Figura 22 mostra l'evoluzione temporale della capitalizzazione percentuale delle OPA in Italia e in Svizzera tra il 2006 e il 2010. È importante ricordare che l'introduzione in Italia nel luglio 2006 del nuovo indice MTA International, pensato per le ditte estere, ha prodotto molte OPA nel 2006 e nel 2007. La situazione si è poi normalizzata nel 2008 e nel 2009. Per questo motivo, ricalcoliamo retrospettivamente solo l'Indice 2010 e 2009 (quest'ultimo basato sui dati del 2008) includendo l'analisi delle OPA. Per quanto riguarda la Svizzera, è interessante notare che la crisi finanziaria non ha assolutamente diminuito l'aumento relativo di capitalizzazione generato attraverso le OPA. Poiché nel 2009 e nel 2010 la capitalizzazione totale della borsa svizzera è addirittura leggermente aumentata, la crescita che l'indicatore svizzero mostra negli ultimi due anni è soprattutto legata all'aumento dei capitali raccolti con le OPA di ogni anno. Colpisce in particolar modo il balzo in avanti che sia l'Italia sia la Svizzera hanno registrato nel 2010.

Figura 22
Capitalizzazione percentuale delle OPA



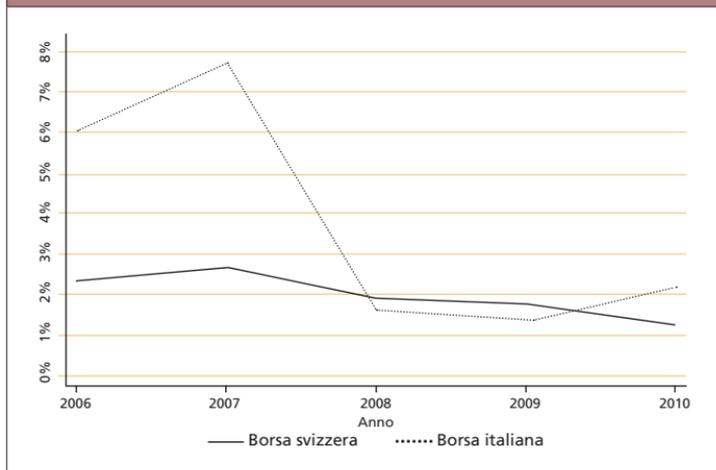
2.5.2 Numero di OPA

Oltre alla dimensione monetaria delle nuove emissioni (Offerte Pubbliche d'Acquisto, OPA), ci interessa sapere se le OPA siano un fenomeno legato a poche emissioni o tocchino molti nuovi titoli. A tale scopo analizziamo in questa sottosezione il numero di OPA rispetto al numero totale di titoli quotati sulla piazza finanziaria nazionale.

La Figura 23 conferma quanto già accennato nel commento di cui sopra: il lancio in Italia del MTA International nel luglio 2006 ha indotto nel 2006 e nel 2007 un numero straordinario di OPA, che si è poi stabilizzato nel 2008 e nel 2009. A conferma di questa interpretazione dei dati non vi è solo l'andamento della capitalizzazione delle OPA già commentato nella Figura 22, bensì anche la constatazione, nella Figura 23, che dal 2008 l'Italia si sia allineata sugli ordini di grandezza svizzeri. Mediamente, su 100 titoli trattati in borsa ne vengono annualmente emessi tra uno e due nuovi. La relazione mostrata nella Figura 23 confluisce nell'Indice di libe-

realizzazione quale sottocomponente dell'analisi del volume borsistico. Nel 2010, il numero di OPA rispetto al numero totale di titoli quotati ha registrato un chiaro aumento che manca nella borsa svizzera. Le Figure 22 e 23 lasciano intendere che nel 2010 la Svizzera abbia vissuto poche OPA di grandi dimensioni.

Figura 23
Numero relativo delle OPA



Fonte: www.six-swiss-exchange.com e www.borsaitaliana.it, calcoli propri

3. Analisi qualitativa

Nell'analisi qualitativa ci concentriamo sugli organi di vigilanza e regolamentazione del mercato finanziario. La necessità di regolare i mercati finanziari può essere compresa in riferimento al lavoro sulla teoria dell'equilibrio generale di Kenneth Arrow e Gerard Debreu⁴ a metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, nella quale dimostrarono come un mercato completo non necessiti di organi regolatori, bensì solo di una struttura legale che permetta l'*enforcement* contrattuale. Il mercato finanziario si distanzia però da questa situazione ideale

4. Kenneth Arrow - Gerard Debreu, *Theory of Value. An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, New Haven-London, Yale University Press, 1959.

poiché non tutti i tipi di rischio sono commerciabili, non tutti i tipi di portafogli sono accessibili da tutti gli utenti del mercato, le informazioni sui prodotti finanziari non sono simmetricamente distribuite e sussistono costi di transazione per la compravendita di prodotti finanziari.

La domanda centrale non è quindi se un mercato finanziario debba avere un apparato giuridico-istituzionale di supporto e monitoraggio, bensì chi lo fornisca e come.

L'analisi qualitativa evidenzia come sia i regolatori italiani sia quelli svizzeri siano fundamentalmente dei buoni regolatori. In Italia manca tuttavia il principio dell'autoregolamentazione, e andrebbe aggiunto un maggiore distacco dagli organi politici quali il Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Economia, che, almeno sulla carta, hanno diritto di veto su punti fondamentali quali la nomina di un nuovo membro della commissione o l'approvazione del bilancio annuale e possono quindi facilmente influenzarne le decisioni. Rispetto all'edizione dello scorso anno, i nostri giudizi non sono cambiati.

3.1 Metodologia

Analizziamo gli organi di controllo della borsa italiana (la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, dove è competente anche la Banca d'Italia) per poi paragonare la situazione italiana con quella svizzera come abbiamo fatto nella parte quantitativa. Per rendere il più trasparente possibile il nostro lavoro, permetterne la replicabilità e ridurre l'arbitrarietà, abbiamo adottato uno standard internazionale di valutazione per gli organismi regolatori, fornito dall'International Organisation of Securities Commissions,⁵ del quale abbiamo preso la parte rilevante per la valutazione dei regolatori e che in alcuni casi abbiamo adattato segnalandone debitamente il modo. Questo approccio rispetta quella che secondo noi dovrebbe essere una visione liberale della funzione

5. https://www.iosco.org/webmeth_publ/Assess.cfm.

del regolatore. Per facilitare la composizione dell'Indice e la comparazione con i dati quantitativi abbiamo convertito le osservazioni qualitative di ogni principio guida in valori numerici secondo questa mappatura:

- 1) Pienamente implementato = 1
- 2) Largamente implementato = 0,66
- 3) Parzialmente implementato = 0,33
- 4) Non implementato = 0

3.2 *Principi qualitativi e valutazione*

L'International Organisation of Securities Commissions evidenzia trenta principi per valutare la regolazione di un mercato finanziario. Di questi, scegliamo i primi tredici che riguardano le funzioni del regolatore e consolidiamo i principi 3-8-9-10 nel principio iii della lista sotto presentata. A nostro avviso questi quattro principi di natura interventistica dovrebbero avere un peso minore. L'analisi qualitativa della liberalizzazione della borsa italiana si basa pertanto sui seguenti dieci criteri:

- i) Avere delle responsabilità chiare e obiettivamente dichiarate.
- ii) Essere indipendente.
- iii) Avere poteri e risorse adeguati al compito e usarli in modo credibile.
- iv) Adottare dei processi decisionali chiari e coerenti nel tempo.
- v) Implementare degli standard professionali di livello internazionale.
- vi) Essere un organismo autogestito.
- vii) Avere degli standard per l'autogestione.
- viii) Nel caso di più enti avere un canale per la condivisione delle informazioni.
- ix) Nel caso di più enti avere dei meccanismi per lo scambio delle informazioni.
- x) Avere e favorire i rapporti internazionali con gli altri enti.

La Tabella 1 riporta per Italia e Svizzera i valori dei dieci indici qualitativi e denota notevoli lacune nel sistema italiano. In particolare la borsa italiana non ha il giusto grado d'indipendenza rispetto al legislatore. Lo si evince dal principio ii (la nomina dei membri della commissione di controllo è sottoposta all'approvazione del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio), dal principio iii (il bilancio e il compenso dei membri del consiglio d'amministrazione sono sottoposti all'approvazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle Finanze) e dai principi vi e vii (l'autoregolamentazione della CONSOB è sottoposta al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri). A titolo di confronto, si consideri la situazione svizzera, dove la supervisione del mercato si basa su un meccanismo di autoregolazione sorvegliato dall'autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FINMA.⁶ La comunicazione e la suddivisione di competenze fra la Banca d'Italia e la CONSOB non sembrano invece essere un problema. Perlomeno sulla carta, le competenze sono chiaramente espresse e regolate.⁷

Desideriamo concludere l'analisi commentando la generale tendenza di tutta l'*élite* politica mondiale, dopo la crisi finanziaria del 2008, a imbrigliare i mercati finanziari attraverso la moltiplicazione delle regolamentazioni. Anziché risolvere il problema alla sua origine, si è cercato pertanto di correggere le deformazioni dei mercati causate da precedenti regolamentazioni e da politiche monetarie attive estendendo l'apparato burocratico di controllo, una strategia che storicamente ha sempre peggiorato la situazione.⁸

6. <http://www.finma.ch/e/beaufsichtigte/Pages/aufsicht-ueber-die-boersen-und-maerkte.aspx>.

7. Si veda a tal proposito http://www.consob.it/main/consob/cosa_fa/cooperazione/cooperazione_nazionale.html?symbblink=/main/consob/cosa_fa/cooperazione/index.html.

8. Si veda a tal proposito Alberto Mingardi (a cura di), *La crisi ha ucciso il libero mercato?*, Torino, IBL Libri, 2009.

Tabella 1 Indici qualitativi: Italia e Svizzera			
Principio	Descrizione	Valutazione IT	Valutazione CH
i	Responsabilità	1,00	1,00
ii	Indipendenza	0,67	1,00
iii	Poteri e risorse	0,33	1,00
iv	Processi	1,00	1,00
v	Standard professionali	1,00	1,00
vi	Autoregolamentazione	0,00	1,00
vii	Standard di autoregolamentazione	0,00	1,00
viii	Scambio di informazioni	1,00	1,00
ix	Meccanismi di condivisione	1,00	1,00
x	Rapporti internazionali	1,00	1,00

Fonte: Valutazioni degli autori.

4. Indice della liberalizzazione borsistica

4.1 Struttura dell'Indice

Abbiamo diviso l'Indice in tre parti, ognuna delle quali rappresenta uno degli indicatori presentati sopra, secondo noi rappresentativi del grado di liberalizzazione del mercato finanziario. La prima parte comprende misure di capitalizzazione quali quella statale, quella in mano straniera e quella vincolata. Ponderiamo al 51% questa prima parte dell'indice.

La seconda parte è dedicata al *turnover* (volume di transazione), importante per valutare il grado di liquidità e quindi la vivacità del mercato borsistico, cui assegniamo il 24% del valore totale. Questa seconda parte comprende nella fattispecie il *turnover* aggregato e le statistiche sui *turnover* aziendali sopra descritte.

A partire dall'anno scorso, e retrospettivamente per l'indice 2009, la capitalizzazione delle OPA confluisce nella prima parte, mentre il numero di OPA confluisce nella seconda.

La terza e ultima parte si concentra sull'analisi qualitativa dei regolatori e permette di valutare l'apparato legale e burocratico attorno ai mercati finanziari.

Calcoliamo l'Indice italiano e quello svizzero in termini assoluti rispetto a un valore teorico (Tabella 2). Per permettere una visione più dettagliata del sistema finanziario italiano procediamo poi con il calcolo dell'Indice relativo italiano rispetto alla Svizzera (Tabella 3).

Tabella 2
Calcolo degli indici rispetto a un valore teorico

Composizione	Peso (%)	Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore
Analisi quantitativa	75	Capitalizzazione	51	Generata
				Nuova
				Peso nell'economia
				Concentrazione
				In mano pubblica
				In mano straniera
				Vincolata
	24	Turnover	24	Generato
				Nuovo
				Non polarizzato
	25	Regolatori	25	Responsabilità
				Indipendenza
				Poteri e risorse
Struttura dei processi				
Standard professionali				
Autoregolamentazione				
Standard di autoregolamentazione				
Scambio di informazioni				
Meccanismi di condivisione				
Rapporti internazionali				
Valore assoluto degli Indici				

Servizi finanziari

	Valore IT	Valore CH	Peso (%)	Parziale IT (%)	Parziale CH (%)	Parziale indicatore IT (%)	Parziale indicatore CH (%)
	0,04	0,10	8	0,32	0,77	14,92	28,26
	0,20	0,97	4	0,80	3,89		
	0,13	0,53	6	0,78	3,16		
	0,40	0,30	4	1,61	1,22		
	0,37	0,82	12	4,48	9,81		
	0,54	0,33	3	1,63	0,98		
	0,57	0,73	1	0,57	0,73		
	0,54	0,33	3	1,63	0,98		
	0,26	0,54	5	1,30	2,70		
	0,36	0,80	5	1,79	4,02		
	0,06	0,07	5	0,30	0,34	9,03	6,80
	0,93	0,62	5	4,67	3,12		
	0,29	0,24	14	4,06	3,34		
	1,00	1,00	2,5	2,50	2,50	17,50	25,00
	0,67	1,00	2,5	1,68	2,50		
	0,33	1,00	2,5	0,83	2,50		
	1,00	1,00	2,5	2,50	2,50		
	1,00	1,00	2,5	2,50	2,50		
	0,00	1,00	2,5	0,00	2,50		
	0,00	1,00	2,5	0,00	2,50		
	1,00	1,00	2,5	2,50	2,50		
	1,00	1,00	2,5	2,50	2,50		
	1,00	1,00	2,5	2,50	2,50		
						41,45	60,06

Tabella 3 Indice relativo dell'Italia rispetto alla Svizzera				
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Parziale Sottoindicatore (% CH)	Parziale Indicatore (% CH)
Capitalizzazione	51	Generata	42	53
		Nuova	21	
		Rapporto PIL	25	
		Dispersione	132	
		Non in mano pubblica	32	
		In mano straniera	115	
		Non vincolata	45	
Turnover	24	Generato	87	133
		Nuovo	150	
		Non polarizzato	122	
Regolatori	25	Responsabilità	100	70
		Indipendenza	67	
		Poteri e risorse	33	
		Struttura dei processi	100	
		Standard professionali	100	
		Autoregolamentazione	0	
		Standard di autoregolamentazione	0	
		Scambio di informazioni	100	
		Meccanismi di condivisione	100	
		Rapporti internazionali	100	
Valore relativo dell'indice				69,02

4.2 Trasformazioni

Alcuni dei dati raccolti sono per loro natura espressi in milioni o in migliaia di unità e non si muovono nell'intervallo da 0% a 100%. Per permetterne l'aggregazione nella costruzione dell'Indice li abbiamo trasformati usando una funzione logistica inversa

$$y = \frac{e^{a(x-b)}}{1+e^{a(x-b)}}$$

che fornisce dei valori compresi fra zero e uno. La Figura 24 rende graficamente l'idea al variare dei valori

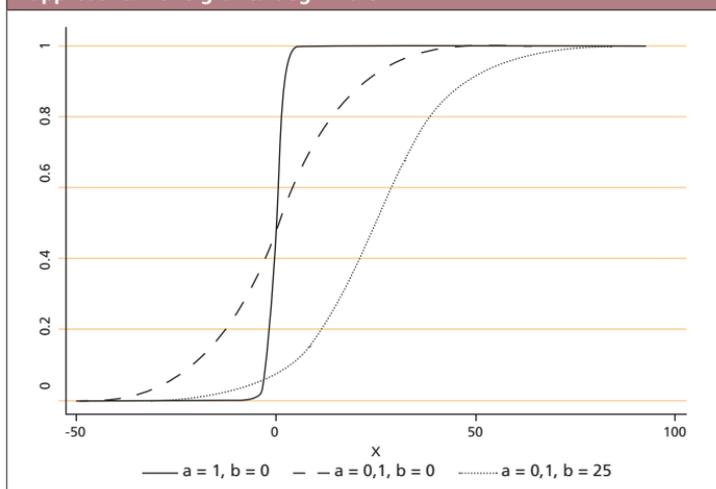
di a e b . Calibriamo di caso in caso la trasformazione logistica inversa in modo da associare al minimo valore realisticamente osservabile un valore dello 0,1 e al massimo valore realisticamente osservabile un valore dello 0,9.

Qui di seguito elenchiamo quali dati sono stati trasformati e quali funzioni abbiamo usato per modificarli.

- i. Capitalizzazione totale limite superiore della funzione posto a 2.500 miliardi di euro (il valore più alto è stato riscontrato in Svizzera nella fase espansiva del 2007 ed equivaleva a 2.300 miliardi di euro); limite inferiore posto a 800 miliardi di euro.
- ii. Rapporto tra capitalizzazione del mercato e Pil: limite superiore posto a 4; limite inferiore posto a 0.
- iii. Rapporto tra media delle quote straniere e quota straniera media dell'indice: limite superiore posto a 4; limite inferiore posto a 0.
- iv. *Turnover* aggregato: limite superiore posto a 3.000 miliardi di euro; limite inferiore posto a 1.000 miliardi di euro.
- v. Rapporto fra *turnover* e capitalizzazione del mercato: limite superiore posto a 2,5; limite inferiore posto a 0,5.
- vi. Rapporto fra media ponderata e media non ponderata del *turnover*: limite superiore posto a 2,5; limite inferiore posto a 0,5.
- vii. Rapporto fra capitalizzazione in mano pubblica e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
- viii. Rapporto fra capitalizzazione in mano straniera e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
- ix. Rapporto fra capitalizzazione vincolata e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,5; limite inferiore posto a 0.
- x. Media quote straniere aziendali: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.

- xi Quota straniera media: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
- xii Rapporto fra numero di OPA e numero totale di titoli attualmente commerciati: limite superiore posto a 0,02; limite inferiore posto a 0.
- xiii Rapporto fra la capitalizzazione delle OPA e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,05; limite inferiore posto a 0.

Figura 24
Rappresentazione grafica degli Indici



4.3 Valutazioni per gli anni 2008, 2009 e 2010

La tabella 4 riporta l'evoluzione storica del confronto tra la borsa italiana e quella svizzera. In generale l'indice conferma la sensazione avuta durante l'analisi delle sue singole componenti, ovvero che la piazza finanziaria italiana stia progressivamente riducendo il *gap* che la distanza qualitativamente e quantitativamente da quella svizzera, rimane tuttavia molta strada da fare.

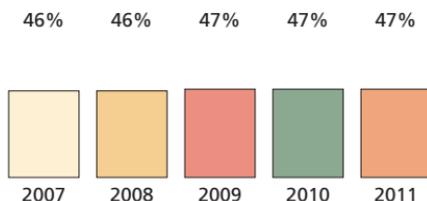
L'entusiasmo dato dal miglioramento italiano che l'Indice delle liberalizzazioni segnala nel 2010 va inoltre smorzato sottolineando quanto ciò sia piuttosto da ricondurre al progressivo peggioramento della situazione svizzera.

Tabella 4 Evoluzione storica del confronto fra Italia e Svizzera					
Indice relativo	2007	2008	2009	2010	2011
Italia / Svizzera	58,96%	61,98%	62,69%	63,84%	69,02%

Capitolo 12

Ordini professionali

di Silvio Boccalatte



1. Premessa

Il quadro generale del sistema normativo in materia di professioni non risulta mutato rispetto al passato: per l'analisi generale si rinvia integralmente, quindi, alle edizioni precedenti.

Nonostante l'atmosfera di attesa che ha contraddistinto l'inizio dell'attuale legislatura, due sono i dati che, ormai, emergono in modo evidente: da una parte, ogni velleità di una riforma complessiva di tutto il sistema delle professioni intellettuali sembra dimenticata; dall'altra parte, l'immobilismo sembra prevalere sulle spinte al cambiamento, anche parziale.

Si tratta di rilievi non certo positivi, soprattutto se confrontati con alcune dichiarazioni rilasciate dall'ex Ministro della Giustizia, Angelino Alfano, poco più di due anni fa. Si auspica fortemente che il Governo riprenda l'idea di proporre una riforma generale delle professioni intellettuali,¹

1. Sul punto si rinvia al *paper*, "Le professioni intellettuali: una soluzione unitaria per una questione complessa", IBL Focus n. 184, 4 luglio 2011, http://brunoleoni-media.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_184_Boccalatte.pdf.

optando senza tentennamenti verso il mercato e la libera concorrenza, nonché abbandonando deboli progetti di riforme settoriali: ci si riferisce, specificamente, alla riforma dell'ordinamento forense – attualmente in discussione in Parlamento – che è priva di aspetti innovativi e, di fatto, risulta essere un'anacronistica riedizione della legge vigente, sebbene tradotta in linguaggio certamente più moderno rispetto a quello degli anni Trenta.

2. La scelta delle professioni di riferimento, la “quota di ordinismo” e il Paese di confronto

Le professioni considerate nell'analisi, come nell'edizione 2010, sono dieci:

1. avvocati;
2. contabili;
3. architetti;
4. ingegneri;
5. assistenti sociali;
6. giornalisti;
7. agrotecnici;
8. dottori agronomi e dottori forestali;
9. periti agrari;
10. geometri.

Il Paese di riferimento rimane la Gran Bretagna, e, più specificamente, l'Inghilterra. Per le motivazioni che hanno portato alla scelta delle categorie analizzate, nonché dell'ordinamento giuridico straniero di riferimento, si richiamano le edizioni precedenti dell'Indice delle liberalizzazioni, così come vi si rinvia per la scelta degli indicatori e per il calcolo della media ponderata: tutto ciò è riprodotto in questa edizione senza alcuna modifica.

Vale la pena ricordare che ogni confronto è effettuato con la *best practice* inglese a partire dal 2007: nell'arco del 2010, in Inghilterra non si registrano modifiche rilevanti ai fini del presente studio (pur essendo entrato in vigore il nuovo codice deontologico degli architetti britannici).

Oltre il calcolo per ciascuna delle professioni considerate, si presenterà anche una valutazione complessiva del sistema italiano, la quale sarà effettuata tenendo conto di un dato estremamente importante: in Italia pressoché tutte le professioni intellettuali sono organizzate tramite “ordini”, mentre in Inghilterra ciò vale per un numero limitatissimo di professioni. Si è quindi reputato necessario inserire un parametro che tenesse conto di questo elemento: si tratta della “quota di ordinismo”, ottenuta calcolando il rapporto tra il numero degli ordini inglesi rispetto a quelli italiani.²

3. I cambiamenti intercorsi nell’arco dell’anno

Nel corso dell’anno 2010 si sono registrate solo alcune modifiche legislative finalizzate al recepimento della direttiva 2006/123/CE (d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”). Rilevanti ai fini del presente studio sono esclusivamente due elementi:

a) l’equiparazione formale della posizione dei cittadini italiani rispetto a quella dei cittadini degli altri Paesi membri dell’Unione Europea ai fini dell’iscrizione negli albi professionali. Non è proprio una vera innovazione: nonostante le singole leggi professionali spesso non menzionassero nemmeno l’esistenza dell’Unione Europea, già prima del d.lgs. 59/2010 ben difficilmente si sarebbe potuta correttamente negare a un cittadino comunitario la possibilità di iscrizione a un albo professionale italiano alle stesse condizioni previste per un cittadino italiano. Questa riforma, quindi, non comporta (di norma) alcun mutamento rispetto alle valutazioni presentate nell’edizione 2010;

b) la parificazione del requisito del domicilio professionale rispetto a quello della residenza. Sino al d.lgs. 59/2010, in molte leggi professionali si prevedeva che il professionista si potesse iscrivere solo all’albo territoriale ove era ricompreso il comune di residenza: ciò,

2. Si veda Autori Vari, *Indice delle liberalizzazioni 2007*, Torino, Istituto Bruno Leoni, 2007, pp. 117 e 130-131.

evidentemente, limitava di fatto la libertà di prestazione dei servizi professionali sul territorio della Repubblica. Adesso, di regola, il professionista può iscriversi in ogni albo territoriale: è sufficiente che in tal territorio egli abbia un “domicilio professionale”.

4. La valutazione di ciascuna professione considerata

4.1 ARCHITETTI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale* = 58%
(2010 = 58%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 100%	
Valutazione al maggio 2010: 100%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	Si, ma non sono necessari titoli di studio
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 55%*
(2010 = 55%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 65%	
Valutazione al maggio 2010: 65%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 95%*
(2010 = 95%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 95%	
Valutazione al maggio 2010: 95%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 95%	
Valutazione al maggio 2010: 95%	

Valutazione complessiva architetti: 64% (2010 = 64%)

4.2 AVVOCATI

1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 43%
(2010 = 42%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 40%	
Valutazione al maggio 2010: 30%	

Motivazione. Per quanto riguarda gli avvocati, le preclusioni verso i cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione potevano effettivamente creare problemi: in questo caso, quindi, si stima corretto valutare con + 10% la riforma attuata con il d.lgs. 59/2010.

C) Servono autorizzazioni o concessioni da enti pubblici?	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 85%	

Motivazione. La possibilità di avere anche il solo domicilio professionale in alternativa alla residenza (d.lgs. 59/2010) era già presente nella normativa forense.

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì, ma non sono necessari titoli di studio
Valutazione al maggio 2011: 35%	
Valutazione al maggio 2010: 35%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 57%*
(2010 = 57%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 45%	
Valutazione al maggio 2010: 45%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì, in parte
Valutazione al maggio 2011: 45%	
Valutazione al maggio 2010: 45%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 80%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 87%*
(2010 = 87%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì, in parte
Valutazione al maggio 2011: 80%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 95%	
Valutazione al maggio 2010: 95%	

Valutazione complessiva avvocati: 57% (2010 = 57%)

4.3 CONTABILI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35% (2010 = 35%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 65%	
Valutazione al maggio 2010: 65%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 85%	

Motivazione. La possibilità di avere anche il solo domicilio professionale in alternativa alla residenza (d.lgs. 59/2010) era già presente nella normativa professionale.

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 50%*
(2010 = 50%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

B) La libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 80%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 60%*
(2010 = 60%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

Valutazione complessiva contabili: 46% (2010 = 46%)

4.4 INGEGNERI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale* = 37%
(2010 = 37%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 100%	
Valutazione al maggio 2010: 100%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale* = 37%
(2010 = 37%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2011: 45%	
Valutazione al maggio 2010: 45%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 45%	
Valutazione al maggio 2010: 45%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

3) Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 95%
(2010 = 95%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 95%	
Valutazione al maggio 2010: 95%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 95%	
Valutazione al maggio 2010: 95%	

Valutazione complessiva ingegneri: 49% (2010 = 49%)

4.5 ASSISTENTI SOCIALI

1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 74%
(2010 = 73%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 100%	
Valutazione al maggio 2010: 100%	

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

Motivazione. La possibilità di avere anche il solo domicilio professionale, in alternativa alla residenza, nella circoscrizione del Collegio nel cui Albo si richiede di essere iscritti (d.lgs. 59/2010), comporta +5%.

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 78% (2010 = 78%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, ma solo informativa	Sì
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 85%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 100%	
Valutazione al maggio 2010: 100%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100%*
(2010 = 100%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 100%	
Valutazione al maggio 2010: 100%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 100%	
Valutazione al maggio 2010: 100%	

Valutazione complessiva assistenti sociali: 80%
(2010 = 80%)

4.6. GIORNALISTI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 73%*
(2010 = 73%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 85%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 85%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 57%*
(2010 = 57%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No per i giornalisti lav. autonomi	Sì
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione al maggio 2011: 80%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100%*
(2010 = 100%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2011: 100%	
Valutazione al maggio 2010: 100%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2011: 100%	
Valutazione al maggio 2010: 100%	

Valutazione complessiva giornalisti: 72% (2010 = 72%)

4.7. AGROTECNICI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35%*
(2010 = 35%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 65%	
Valutazione al maggio 2010: 65%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 80%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

Motivazione. La possibilità di avere anche il solo domicilio professionale, in alternativa alla residenza, nella circoscrizione del Collegio nel cui Albo si richiede di essere iscritti (d.lgs. 59/2010), comporta + 5%.

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 53%*
(2010 = 53%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 60%*
(2010 = 60%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

Valutazione complessiva agrotecnici: 47%
(2010 = 47%)

4.8. DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35%*
(2010 = 34%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

Motivazione. La possibilità di avere anche il solo domicilio professionale, in alternativa alla residenza, nella circoscrizione del Collegio nel cui Albo si richiede di essere iscritti (d.lgs. 59/2010), comporta + 5%.

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale* = 35% (2010 = 35%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Si, in parte	Si
Valutazione al maggio 2011: 35%	
Valutazione al maggio 2010: 35%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologiae	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale* = 40% (2010 = 40%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si, in parte	Si
Valutazione al maggio 2011: 30%	
Valutazione al maggio 2010: 30%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

Valutazione complessiva dottori agronomi e dottori forestali: 36% (2010 = 36%)

4.9. PERITI AGRARI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35% (2010 = 35%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 65%	
Valutazione al maggio 2010: 65%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

Motivazione. La possibilità di avere anche il solo domicilio professionale, in alternativa alla residenza, nella circoscrizione del Collegio nel cui Albo si richiede di essere iscritti (d.lgs. 59/2010), comporta + 5%.

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 47%*
(2010 = 47%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
Sostanzialmente sì	Sì
Valutazione al maggio 2011: 90%	
Valutazione al maggio 2010: 90%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione al maggio 2011: 90%	
Valutazione al maggio 2010: 90%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 10%	
Valutazione al maggio 2010: 10%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 60%*
(2010 = 60%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

Valutazione complessiva periti agrari: 45%
(2010 = 45%)

4.10. GEOMETRI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35%*
(2010 = 34%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 60%	
Valutazione al maggio 2010: 60%	

Motivazione. Il d.lgs. 59/2010 non muta sostanzialmente una situazione che può essere complessivamente confermata nella valutazione proposta nel 2010.

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2011: 85%	
Valutazione al maggio 2010: 80%	

Motivazione. La possibilità di avere anche il solo domicilio professionale, in alternativa alla residenza, nella

circoscrizione del Collegio nel cui Albo si richiede di essere iscritti (d.lgs. 59/2010), comporta + 5%.

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2011: 20%	
Valutazione al maggio 2010: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale* = 37%
(2010 = 37%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione al maggio 2011: 45%	
Valutazione al maggio 2010: 45%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 15%	
Valutazione al maggio 2010: 15%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale* = 60%
(2010 = 60%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione al maggio 2011: 70%	
Valutazione al maggio 2010: 70%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2011: 50%	
Valutazione al maggio 2010: 50%	

Valutazione complessiva geometri: 41%
(2010 = 40%)

5. La liberalizzazione nelle professioni analizzate

La percentuale di liberalizzazione nelle professioni analizzate può essere efficacemente presentata nella tabella seguente.

Tabella 1 Ordini professionali, punteggi						
Professione	Architetti	Avvocati	Contabili	Ingegneri	Ass.Soc.	Giornalisti
Complessivo	64 (64)	57 (57)	46 (46)	49 (49)	80 (80)	72 (72)
1) Avvio	58 (58)	43 (42)	35 (35)	37 (37)	73 (73)	73 (73)
a) Costituzione	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)	70 (70)
b) Cittadinanza	70 (70)	40 (30)	65 (65)	70 (70)	100 (100)	85 (85)
c) Autorizzazioni	100 (100)	85 (85)	85 (85)	100 (100)	85 (80)	85 (85)
d) Ordine	50 (50)	35 (35)	20 (20)	20 (20)	70 (70)	70 (70)
2) Condizione	55 (55)	57 (57)	50 (50)	37 (37)	78 (78)	57 (57)
a) Prezzi	50 (50)	45 (45)	50 (50)	45 (45)	50 (50)	70 (70)
b) Pubblicità	50 (50)	45 (45)	80 (80)	45 (45)	85 (85)	80 (80)
c) Deontologia	65 (65)	80 (80)	20 (20)	20 (20)	100 (100)	20 (20)
3) Organizz.	95 (95)	87 (87)	60 (60)	95 (95)	100 (100)	100 (100)
a) Società-ass.	95 (95)	80 (80)	70 (70)	95 (95)	100 (100)	100 (100)
b) Extraprofess.	95 (95)	95 (95)	50 (50)	95 (95)	100 (100)	100 (100)

Professione	Agrotecnici	Agronomi - forestali	Periti agrari	Geometri
Complessivo	47 (47)	36 (36)	45 (45)	41 (40)
1) Avvio	35 (35)	35 (34)	35 (35)	35 (34)
a) Costituzione	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)
b) Cittadinanza	65 (65)	60 (60)	65 (65)	60 (60)
c) Autorizzazioni	85 (80)	85 (80)	85 (80)	85 (80)
d) Ordine	20 (20)	20 (20)	20 (20)	20 (20)
2) Conduzione	53 (53)	35 (35)	47 (47)	37 (37)
a) Prezzi	70 (70)	50 (50)	90 (90)	50 (50)
b) Pubblicità	70 (70)	35 (35)	40 (40)	45 (45)
c) Deontologia	20 (20)	20 (20)	10 (10)	15 (15)
3) Organizz.	60 (60)	40 (40)	60 (60)	60 (60)
a) Società-ass.	70 (70)	30 (30)	70 (70)	70 (70)
b) Extraprofess.	50 (50)	50 (50)	50 (50)	50 (50)

Emerge, quindi, che la media di liberalizzazione dei settori considerati è pari al 54%, cioè lo stesso risultato desunto dal dato rilevato nell'edizione 2010.

6. La liberalizzazione nel settore delle professioni: valutazione sintetica finale

La valutazione sintetica finale, ponderata con la quota di ordinismo, è pari a circa il 47%, con ciò sostanzialmente ribadendo il risultato dell'edizione 2010.

L'assoluto stallo registrato nel 2010 risulta tristemente, quanto integralmente, confermato anche nell'edizione 2011: l'anno scorso si credeva fossero imminenti svariate evoluzioni normative, quest'anno, purtroppo, l'immobilità sembra essere sicura anche nelle previsioni a breve e media scadenza.

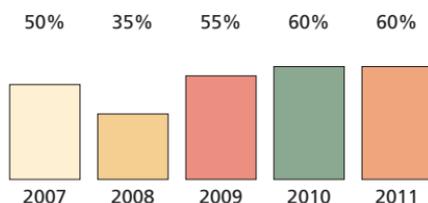
Ordini professionali

Tabella 2 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Architetti	7,5	Avvio	40	58	64
		Conduzione	40	55	
		Organizzazione	20	95	
Avvocati	7,5	Avvio	40	43	57
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	87	
Contabili	7,5	Avvio	40	35	46
		Conduzione	40	50	
		Organizzazione	20	60	
Ingegneri	7,5	Avvio	40	37	49
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	95	
Assistenti sociali	7,5	Avvio	40	73	80
		Conduzione	40	78	
		Organizzazione	20	100	
Giornalisti	7,5	Avvio	40	73	72
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	100	
Agrotecnici	7,5	Avvio	40	35	47
		Conduzione	40	53	
		Organizzazione	20	60	
Agronomi – Forestali	7,5	Avvio	40	34	36
		Conduzione	40	35	
		Organizzazione	20	40	
Periti agrari	7,5	Avvio	40	35	45
		Conduzione	40	47	
		Organizzazione	20	60	
Geometri	7,5	Avvio	40	34	40
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	60	
Ordinismo	25				25
Valutazione complessiva					47

Capitolo 13

Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



La legge 4 novembre 2010, n. 183, più diffusamente nota come “Collegato lavoro”, è senza alcun dubbio l’intervento normativo più importante che sia stato adottato durante l’anno 2010 in ambito lavoristico. Essa, infatti, interviene su più punti della materia, in particolar modo attraverso il conferimento di deleghe legislative, espressamente ispirate dalla finalità di riordinare e semplificare la disciplina, ma anche incidendo direttamente su di essa.

Molti commentatori hanno attribuito al Collegato lavoro l’appellativo di legge “omnibus”, in ragione del suo contenuto variegato. Le deleghe legislative conferite dal Collegato lavoro, come peraltro risulta dalla stessa rubrica della legge, riguardano la previdenza per i lavori usuranti; la riorganizzazione di enti; i congedi, le aspettative e i permessi; gli ammortizzatori sociali; i servizi per l’impiego; gli incentivi all’occupazione; l’apprendistato e l’occupazione femminile. Una tecnica legislativa piuttosto criticabile, poiché si risolve in una scarsa conoscibilità e comprensibilità delle norme e nella mancanza di organicità del sistema normativo. Lo

stesso rilievo è stato mosso dal Presidente della Repubblica nel messaggio con il quale ha rinviato alle Camere la prima versione di questa legge.

Per quanto riguarda invece le modifiche direttamente apportate dal Collegato lavoro si tratta sostanzialmente di norme di natura processuale, che investono il processo del lavoro e promuovono il ricorso ai metodi alternativi di risoluzione delle controversie. E sono proprio tali modifiche a caratterizzare in particolar modo il Collegato lavoro, tanto che quest'ultimo viene identificato con le norme processuali in esso contenute.

Le modifiche richiamate sono animate dalla finalità di meglio garantire la certezza dei rapporti di lavoro e di prevenire e deflazionare il contenzioso lavoristico. L'Italia si uniforma così al trend crescente nel ricorso alle ADR che uno studio comparativo pubblicato nel 2010 dall'Eurofound¹ ha registrato in molti Paesi membri,² sulla base della constatazione che prima si affrontano le questioni insorte fra le parti, più facile risulta addivenire a una soluzione condivisa e più economico sarà il procedimento di risoluzione della questione.

Con riferimento al giudizio ordinario, da instaurarsi di fronte al (tribunale, in funzione di) giudice del lavoro, innanzitutto va rilevato che il tentativo di conciliazione precedente alla instaurazione del giudizio è reso facoltativo. La funzione assegnata a questa fase conciliativa obbligatoria consisteva nel filtrare il contenzioso, ma non sembra l'abbia svolta al meglio e i 60 giorni concessi per il suo espletamento si risolvevano sostanzialmente in un'ulteriore dilatazione dei tempi della giustizia. Al contempo, però, è rafforzato il ruolo mediatore del giudice che, durante il tentativo di conciliazione giudiziale, deve formulare una proposta transattiva; il rifiuto ingiustificato di tale proposta costituisce comportamen-

1. John Purcell, *Individual disputes at the workplace: Alternative disputes resolution*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010.

2. Dei 27 Paesi membri, 14 non hanno reso disponibili dati e statistiche sul ricorso alle ADR; pertanto, le considerazioni su tali trend crescenti si riferiscono ai Paesi rimanenti.

to valutabile ai fini del giudizio.

Resta invece obbligatorio il tentativo di conciliazione pregiudiziale quando il ricorso è stato esperito per impugnare l'atto di certificazione e, in tal caso, andrà esperito di fronte allo stesso organo di certificazione che ha certificato il contratto. Tale disposizione si iscrive nell'ottica di valorizzare la volontà assistita, per cui si è ritenuto prioritario investire la stessa commissione che ha certificato il contratto anche delle funzioni conciliative e arbitrali sulle questioni che dovessero sorgere in merito al contratto certificato.

Durante il giudizio, al giudice è precluso valutare il merito e l'opportunità delle scelte datoriali, dovendosi egli limitare al sindacato di legittimità, volto alla verifica della sussistenza in concreto delle condizioni poste dalla legge. Misura questa che, se anche introdotta per rendere prevedibili e omogenee le pronunce dei giudici, ha il grande pregio di garantire un maggior rispetto della libera iniziativa economica dell'imprenditore, che si esplica attraverso il compimento di scelte organizzative all'interno della propria impresa, anche quando producono effetti negativi sui singoli rapporti di lavoro. Sul punto la legge non è particolarmente innovativa, limitandosi a codificare un orientamento giurisprudenziale maggioritario piuttosto consolidato, anche se non sono rari i casi in cui i giudici si sostituiscono al datore di lavoro nella gestione delle imprese.

Ulteriore limite all'attività del giudice è dato dall'impossibilità di discostarsi dalle valutazioni che le parti hanno espresso in sede di certificazione dei contratti di lavoro, salvo il caso di erronea qualificazione del contratto, di vizi del consenso di una delle parti o, infine, nel caso in cui sia provata la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione.

Per quanto riguarda invece le nozioni di giusta causa e di giustificato motivo, valide a considerare legittimo il licenziamento intimato dal datore di lavoro, il giudice è chiamato a tenere conto delle tipizzazioni operate dai contratti collettivi, stipulati dai sindacati comparativa-

mente più rappresentativi, o dai contratti individuali certificati.

L'arbitrato garantisce la certezza dei rapporti di lavoro attraverso una risoluzione delle controversie più rapida rispetto a quanto non avvenga di fronte al giudice ordinario. Le norme relative alla promozione di questo istituto, che si mostravano come le più innovative e che hanno catalizzato tutto il dibattito attorno a questa nuova legge, tuttavia, sono state oggetto del rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica; ciò ha determinato una rivisitazione del Collegato lavoro che consentisse di accogliere i rilievi da lui sollevati e il risultato emerso è un testo meno coraggioso sotto il profilo dell'innovazione.

In qualunque fase della conciliazione – facoltativa e obbligatoria – ovvero al termine del suo esperimento, in caso di fallimento, le parti possono deferire all'arbitro la controversia già insorta attraverso la stipulazione di un compromesso. Più precisamente, in caso di fallimento della conciliazione, qualora questa si è svolta di fronte alle direzioni provinciali del lavoro e i collegi arbitrali istituiti presso le sedi abilitate, il deferimento all'arbitro è eventuale; viceversa, quando si è svolta di fronte al collegio nominato *ad hoc* dalle parti, secondo quanto previsto dall'art. 412 *quater*, l'avvio dell'arbitrato è automatico. Con la clausola compromissoria, invece, le parti si accordano per ricorrere all'arbitrato per tutte le controversie che dovessero insorgere fra di loro nel futuro, escludendo a priori il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria.

Limiti oggettivi alla stipulazione di una clausola compromissoria si riferiscono alle controversie aventi a oggetto la risoluzione del contratto di lavoro. Rispetto al Regno Unito, Paese *benchmark* ai fini della presente ricerca, questa esclusione ci differenzia non poco. In quel Paese, proprio le controversie aventi oggetto i licenziamenti illegittimi sono la categoria di controversie maggiormente risolte attraverso il ricorso alle ADR, più precisamente attraverso la conciliazione. Peraltro, nel

corso dell'ultimo anno, il Governo inglese ha avviato una consultazione pubblica in merito all'iniziativa di modificare la disciplina delle ADR. Preferendo un approccio più pragmatico e meno legalistico, esso intende anticipare il più possibile la risoluzione delle controversie e consentire agli imprenditori di assumere con più fiducia e sicurezza. Fra le misure che verrebbero adottate si prevede il rafforzamento della *Pre-claim conciliation*, per cui si tenta la risoluzione delle controversie quando il rapporto di lavoro è ancora in forza e non già estinto; in questo caso, infatti, è più facile risolvere la questione insorta, senza che sia necessario adire le vie giudiziarie e senza mettere a rischio il posto di lavoro del lavoratore interessato dalla controversia.

In Italia, invece, i limiti al ricorso alle ADR in caso di licenziamenti illegittimi sono stati inseriti durante l'approvazione della seconda versione della legge, in risposta al messaggio del Presidente della Repubblica con cui la prima versione era stata rinviata alle Camere. Secondo il rilievo mosso nel messaggio presidenziale, l'apposizione della clausola compromissoria all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro avrebbe indebolito ulteriormente il lavoratore, poiché è quello il momento in cui si decidono le condizioni per lo svolgimento del rapporto stesso e decidendo di compromettere la controversia a un arbitro avrebbe rinunciato a priori alla possibilità di reagire per via giudiziaria a un licenziamento illegittimo. Anche fra i sindacati e i commentatori ha trovato accoglimento la tesi secondo cui questa norma è strumentale a neutralizzare l'art. 18, che prevede la reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato. Come si può constatare, rispetto al Regno Unito si tratta di una visione diametralmente opposta, fondata sull'approccio legalistico e per nulla improntata alla costruzione di buone relazioni di lavoro, che per essere tali hanno bisogno di soluzioni condivise e non imposte dall'esterno. Pertanto la nostra valutazione rispetto a tale modifica normativa può essere positiva solo in parte, proprio a ragione di questa esclusione. Inoltre, la

possibilità di pattuire clausole compromissorie è subordinata all'esistenza di accordi interconfederali e di contratti collettivi di lavoro, stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che prevedano tale possibilità. Se trascorsi dodici mesi dall'entrata in vigore del Collegato lavoro, nessun accordo interconfederale o contratto collettivo dovesse intervenire sul punto, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali potrà convocare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, al fine di promuovere l'accordo. Qualora questo tentativo si rivelasse infruttuoso, il Ministro, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto tra le parti sociali stesse, decreterà, in via sperimentale, le modalità di attuazione e di piena operatività delle disposizioni riguardanti la clausola compromissoria.

La clausola compromissoria non può essere stipulata prima della conclusione del periodo di prova, ma solo dopo la stabilizzazione del rapporto di lavoro, ovvero trascorsi trenta giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro in tutti gli altri casi. Inoltre, è necessario che sia verificata l'effettiva volontà delle parti di compromettere in arbitri la controversia; la legge attribuisce questo compito alle commissioni di certificazione, all'atto della sottoscrizione della clausola stessa.

La conciliazione e l'arbitrato possono essere esperiti di fronte alle direzioni provinciali del lavoro e i collegi arbitrali istituiti presso le sedi abilitate (art. 412 c.p.c.). Un'altra possibilità è di investire le sedi individuate dalla contrattazione collettiva (art. 412 *ter* c.p.c.). Sul punto va rilevato che le parti sociali, l'11 marzo 2011, all'indomani della prima approvazione del Collegato lavoro, hanno stipulato un avviso comune in cui hanno definito le linee guida per la futura regolamentazione dell'arbitrato in sede confederale. Infine, quando il collegio arbitrale è costituito *ad hoc* a iniziativa delle parti, a norma dell'art. 412 *quater* c.p.c., il presidente del collegio deve essere scelto tra i professori universitari di materie

giuridiche e gli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte di cassazione. Il ricorrente, nella maggior parte dei casi rappresentato dal lavoratore, può impedire che l'arbitrato abbia luogo se gli arbitri di parte non si accordano sulla scelta del presidente; viceversa, potrà chiedere al presidente del tribunale di provvedere a tale nomina. La procedura arbitrale è diversa in base alla sede arbitrale presso la quale si svolge l'arbitrato.

Il lodo arbitrale irrituale è definito espressamente "determinazione contrattuale" dalle relative disposizioni del codice di procedura civile. Ai sensi dell'art. 808 *ter* c.p.c., il lodo è annullabile se la convenzione dell'arbitrato è invalida o gli arbitri hanno pronunciato su conclusioni che esorbitano dai loro limiti (e la relativa eccezione è stata sollevata nel procedimento arbitrale); se gli arbitri non sono stati nominati con le forme e nei modi stabiliti dalla convenzione arbitrale; se il lodo è stato pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro; se gli arbitri non si sono attenuti alle regole imposte dalle parti come condizione di validità del lodo; se non è stato osservato nel procedimento arbitrale il principio del contraddittorio.

Le parti possono decidere che l'arbitro componga la controversia secondo equità; vale a dire attraverso un temperamento delle disposizioni di legge per assicurare la giustizia del caso concreto. Questo però non significa che le parti siano soggette al suo arbitrio, poiché l'arbitro è comunque tenuto al rispetto dei principi generali dell'ordinamento e dei principi regolatori della materia, anche derivanti da obblighi comunitari. Peraltro, l'arbitro dovrà motivare il lodo, spiegando il percorso logico da lui compiuto per addivenire alla decisione e dimostrando l'osservanza dei principi sopra detti, cui è tenuto.

Le forti opposizioni all'arbitrato irrituale secondo equità muovono dalla convinzione che lo strumento legislativo sia l'unico strumento efficace a garantire tutela ai lavoratori. Invece, proprio l'arbitrato, oltre a favorire, come detto, la certezza dei rapporti di lavoro, nonché la

deflazione del contenzioso lavoristico, potrebbe condurre all'emissione di regole per il lavoro più rispondenti alle concrete esigenze degli operatori del mercato del lavoro. Fra i commentatori vi è chi ha parlato di «“onda lunga” del precedente ordinamento corporativo»³ e chi invece di «dottrina fiancheggiatrice di orientamento comunista, fautrice delle tutele di fonte legale».⁴ Si può convenire con entrambe le posizioni, poiché sia l'esperienza corporativa sia l'esperienza comunista sono state fortemente limitative, fino all'estremo, della libertà.

Nell'ordinamento italiano, gli organi giurisdizionali non sono vincolati dalle precedenti pronunce su situazioni analoghe. Non a caso, quando le norme lasciano al giudice larghi spazi di discrezionalità, emergono orientamenti giurisprudenziali differenti. Così era, per esempio, prima della novella della legge 183/2010, con riferimento alle ragioni tecniche, organizzative o produttive richieste per la giustificazione del licenziamento, per l'apposizione del termine al contratto di lavoro o per il ricorso alla somministrazione di lavoro. Peraltro, lo stesso giudice, durante il giudizio ordinario, è spesso chiamato dalla legge a giudicare secondo equità a vario titolo.

Inoltre, come la compilazione annuale di questo Indice testimonia, le politiche del lavoro non seguono direttrici univoche, ma cambiano a seconda dello schieramento politico che di volta in volta ricopre funzioni di governo. Bisognerebbe quindi riflettere seriamente sulla capacità dei sistemi fondati sulla legislazione di garantire la certezza del diritto. Nel procedimento legislativo, infatti, prevale la volontà di una maggioranza, alla quale dovranno sottostare coloro che appartengono alla minoranza soccombente. Vi è piuttosto da chiedersi cosa ci sia di più arbitrario rispetto al fatto che una maggioranza improvvisamente decida di “cambiare in

3. Mario Grandi, “L'arbitrato che fa bene ai lavoratori”, *Conquiste del lavoro*, 29 ottobre 2010, p. 6.

4. Antonio Vallebona, “Una buona svolta del diritto del lavoro: il “collegato” 2010”, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2010, p. 210.

corsa le regole del gioco”, deludendo le aspettative che i singoli si sono creati sulla base delle previgenti norme oggetto di modifica legislativa. In questo vi è una grande limitazione della libertà individuale. In campo sociale, tutto ciò è complicato dal coinvolgimento delle parti sociali nella predisposizione dei testi legislativi, attraverso il recepimento degli avvisi comuni da queste siglati. L’ulteriore problematicità di questa ormai invalsa prassi sta nel declino della rappresentanza dei sindacati rispetto alla generalità dei lavoratori⁵ che è in atto da lungo tempo. Tanto più che le parti sociali, portatrici di interessi specifici, si oppongono a quelle riforme che sarebbero invece necessarie per un rilancio dell’economia, ma soprattutto per una liberalizzazione del mercato del lavoro che aiuterebbe non poco la crescita occupazionale.

Ancora in un’ottica di deflazione del conflitto e di garanzia della certezza dei rapporti di lavoro si collocano le norme, sempre del Collegato lavoro, che modifica il regime delle decadenze per l’impugnazione del licenziamento e che predeterminano forfettariamente l’indennità da riconoscere al lavoratore in caso di nullità del termine.

Prima della modifica introdotta dal Collegato lavoro, la norma concedeva al lavoratore fino a 5 anni per l’introduzione del ricorso. Poiché si tratta di controversie nelle quali l’importo del risarcimento dovuto al lavoratore cresce nel tempo, per ricompensarlo del danno subito dall’interruzione del rapporto di lavoro (il risarcimento viene parametrato alle retribuzioni perdute), era possibile per i lavoratori differire l’introduzione del giudizio, riuscendo a lucrare il più possibile senza lavorare.⁶ L’art. 32 del Collegato lavoro stabilisce che il licenziamento deve essere impugnato a pena di decadenza entro 60 giorni dalla ricezione della sua comunicazione

5. In Italia, è noto, non esistono dati ufficiali sul numero di adesioni alle varie organizzazioni sindacali, ma si stima che la percentuale di lavoratori affiliati a un sindacato si attesti al 33% circa.

6. Antonio Vallebona, “Una buona svolta del diritto del lavoro: il “collegato” 2010”, p. 210.

in forma scritta (ovvero dalla comunicazione dei motivi, anch'essa in forma scritta), anche in via stragiudiziale. L'impugnazione è inefficace se non è seguita, entro il successivo termine di 270 giorni, dal deposito del ricorso nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro o dalla comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato. Qualora la conciliazione o l'arbitrato richiesti siano rifiutati o non sia raggiunto l'accordo necessario al relativo espletamento, il ricorso al giudice deve essere depositato a pena di decadenza entro 60 giorni dal rifiuto o dal mancato accordo.

Più che in altri settori del diritto, in ambito lavoristico la speditezza nella risoluzione delle controversie corrisponde all'effettività del diritto. E questa esigenza di speditezza si fa ancora più pressante proprio nella materia dei licenziamenti, poiché il lavoratore vuole conoscere al più presto le sorti della sua carriera lavorativa, anche per potersi attivare nella ricerca di una nuova occupazione, e il datore di lavoro ha bisogno di maggior certezza per le sue future pianificazioni del personale.

Il nuovo regime di decadenza ha un vasto ambito di applicazione, delineato dallo stesso art. 32. Esso si applica anche per l'impugnazione di tutti i casi di invalidità del licenziamento (art. 32, comma 2). Inoltre, si applica a) ai licenziamenti che presuppongono la risoluzione di questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro ovvero alla legittimità del termine apposto al contratto; b) al recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto; c) al trasferimento geografico, con termine decorrente dalla data di ricezione della comunicazione di trasferimento; d) all'azione di nullità del termine apposto al contratto di lavoro, ai sensi degli articoli 1, 2 e 4 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni, con termine decorrente dalla scadenza del medesimo.

Infine, si applica a) ai contratti di lavoro a termine stipulati ai sensi degli articoli 1, 2 e 4 del d.lgs. 6 set-

tembre 2001, n. 368, in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della presente legge, con decorrenza dalla scadenza del termine; b) ai contratti di lavoro a termine, stipulati anche in applicazione di disposizioni di legge previgenti al d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, e già conclusi alla data di entrata in vigore del Collegato lavoro, a decorrere dalla stessa data di entrata in vigore; c) alla cessione di contratto di lavoro (leggasi novazione soggettiva del contratto di lavoro) avvenuta a seguito di trasferimento di azienda, con termine decorrente dalla data del trasferimento; d) in ogni altro caso in cui, compresa l'ipotesi della somministrazione di lavoro, si chieda la costituzione o l'accertamento di un rapporto di lavoro in capo a un soggetto diverso dal titolare del contratto. Con l'ultimo decreto "milleproproghe" l'applicazione di questa norma è stata sospesa per l'arco di tutto il 2011.

Qualora il giudice rilevi la nullità del termine e disponga per la conversione del contratto a tempo determinato, egli condannerà il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. Il comma 6, poi, stabilisce una diminuzione della metà di tale indennizzo nel caso in cui gli accordi nazionali, territoriali o aziendali, firmati con le organizzazioni sindacali, prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a tempo determinato. Questa norma va guardata con favore, poiché responsabilizza il lavoratore rispetto alla propria vita lavorativa e lo incentiva a un'attiva e diligente ricerca di una nuova occupazione. Si rimane stupiti, infatti, di fronte a lavoratori che sono rimasti inattivi per anni, in speranzosa attesa che la sentenza "restituisse" loro l'occupazione professionale persa. «Il precedente regime, nei casi di lassismo giurisprudenziale, incentivava l'ignavia o, peggio, il lavoro nero, sicché la valutazione del nuovo regime non può prescindere da questa fondamentale considerazione, se davvero si hanno a cuore le

sorti di un Paese che non può più consentirsi ipocrisie e condotte speculative». ⁷ Il datore di lavoro, da parte sua, viene così sollevato dall'onere di provare che il lavoratore stesse percependo, o avesse percepito in passato, compensi per attività lavorative prestate presso altri datori di lavoro – il c.d. *aliunde perceptum* o *percipiendum* – che in presenza di fenomeni di lavoro nero cui si è fatto cenno, diventava una vera e propria *probatio* diabolica. ⁸ Sulla norma però pende il giudizio della Corte costituzionale, investita sia da un tribunale di merito che dalla Corte di cassazione che hanno sollevato questione di incostituzionalità per contrasto con gli artt. 4, 24, 111, e 117, 1° comma, a causa della non proporzione fra la tenue indennità e il danno subito.

Tabella 1 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Norme direzionali	50	Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee			70
		Vincolo della parità di trattamento retributivo del lavoratore somministrato con il lavoratore stabile e di pari livello della impresa utilizzatrice			
		Causali tassative per la somministrazione di lavoro			
		Staff leasing			
Vincoli alla estinzione dei rapporti di lavoro	50	Obbligo di giustificare il licenziamento			50
		Conseguenze del licenziamento ingiustificato			
		Oneri e procedure sindacali in caso di licenziamento collettivo			
Valutazione complessiva					60

7. Antonio Vallebona, "Lavoro a termine illegittimo per il Collegato lavoro 2010: l'indennità per il periodo fino alla sentenza", *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2011, p. 38.

8. Antonio Vallebona, "Lavoro a termine illegittimo per il Collegato lavoro 2010: l'indennità per il periodo fino alla sentenza", p. 38.

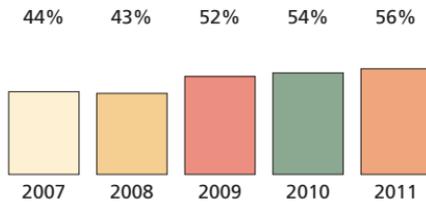
La certificazione è investita dal Collegato lavoro, oltre che per rinforzare la sua “tenuta giudiziaria” nel modo in cui abbiamo visto,⁹ anche per ampliarne finalità e campo di applicazione. Ora, infatti, la certificazione può avere per oggetto tutto il contenzioso in materia di lavoro, per ciò intendendosi «ogni aspetto legato ai rapporti di lavoro» e i «modelli organizzativi di impresa». Inoltre, secondo l’art. 75 del d.lgs. 276/2003 modificato, le parti possono sottoporre a certificazione anche tutte le altre forme o tipologie contrattuali in cui sia comunque dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro, come nel caso dell’associazione in partecipazione e il contratto di somministrazione di lavoro.

9. Per un approfondimento del tema, si rinvia a Alessandro Corvino - Michele Tiraboschi, “Il rilancio della certificazione: nuovi ambiti di operatività e “tenuta” giudiziaria”, in Michele Tiraboschi (a cura di), *Collegato lavoro – Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2010, pp. 3-20.

Capitolo 14

Fisco

di Piercamillo Falasca



1. Premessa

Può apparire singolare che un rapporto sullo stato delle liberalizzazioni dedichi un capitolo al fisco. Eppure ciò può rilevarsi utile per valutare il grado di apertura dell'economia italiana, poiché la tassazione è usata dal decisore pubblico come strumento di governo dell'economia tanto quanto la regolazione in senso stretto.¹ Diciamo di più: ridurre le tasse è con ogni probabilità la migliore e più efficace liberalizzazione che un governo possa varare. Il settore pubblico utilizza le risorse chieste al contribuente attraverso la tassazione per finanziare le proprie attività, mantenere l'apparato burocratico e compiere un'opera di redistribuzione sociale delle risorse stesse. Diminuendo la quantità di valore che lo Stato riscuote per via fiscale è possibile alleviare non solo l'intermediazione pubblica nell'economia, ma anche accrescere l'autonomia di scelta dei privati nell'uti-

1. "Taxation by regulation" scriveva Richard Posner nel 1971: la regolazione come una forma di tassazione. La nostra scelta muove invece dall'inversione dei due termini della formula: la "regulation by taxation", che comprime gli spazi della libertà economica e distorce le dinamiche imprenditoriali.

lizzo della ricchezza che producono. In altri termini, a prescindere dalla specifica forma di prelievo, dalla base imponibile e dal presupposto della tassazione, il livello generale della pressione fiscale sul reddito nazionale determina la quantità di risorse che il settore pubblico assorbe e – al contrario – l’ammontare della ricchezza di cui ogni soggetto privato dispone per le proprie autonome scelte di investimento e di consumo.

A volte, la tassazione viene utilizzata come strumento esplicito di regolazione, teso a promuovere o disincentivare determinati comportamenti: dagli incentivi all’acquisto di alcuni prodotti, ai sussidi alle assunzioni nel Mezzogiorno, fino allo sfavore fiscale nei confronti di talune scelte private (ad esempio la tassazione del tabacco e dell’alcol). Un’ingente quota delle risorse prelevate dallo Stato viene poi adoperata per finanziare l’istruzione e il *welfare*, nell’accezione più ampia del termine: la sanità, le pensioni, i servizi alle famiglie e all’infanzia, i meccanismi assicurativi di contrasto della disoccupazione e degli infortuni sul lavoro e così via. Si tratta di servizi verso i quali, anche in assenza d’intervento statale, s’indirizzerebbe comunque una parte rilevante della domanda privata, ma che vengono sottratti al mercato e di fatto delegati prevalentemente all’amministrazione pubblica. Viene così a costituirsi una sorta di monopolio pubblico sui suddetti servizi, che pure rappresentano una consistente fetta del Pil nazionale, pari circa a un terzo del totale (in prospettiva, la quota non potrà che salire). È una forma di monopolio, a volte stabilito per legge, altre volte imposto *de facto* proprio dalla quantità di risorse drenata dalla tassazione e finalizzata all’erogazione di tali servizi da parte del settore pubblico. Due esempi possono aiutare: parliamo del sistema previdenziale e della scuola. Nel primo caso, non vi sono divieti che impediscano ai lavoratori di scegliere un fondo previdenziale privato. Nonostante la presenza di molti vincoli che complicano notevolmente il quadro normativo, la previdenza è un ambito aperto al mercato. Tuttavia, un lavoratore non può esercitare un *opting-out* dal siste-

ma previdenziale pubblico, il che argina alla radice lo sviluppo della previdenza privata, che può essere solo integrativa, non sostitutiva. Per di più, il peso della contribuzione pubblica e della pressione fiscale è tanto elevato da inibire la possibilità, soprattutto per i lavoratori più giovani, di destinare risorse alla previdenza privata e quindi di godere dei maggiori interessi consentiti nel medio-lungo periodo dal mercato finanziario rispetto al sistema contributivo pubblico. Nel caso del sistema scolastico, se non è preclusa l'iniziativa privata e la libera scelta tra scuola statale e parificata, l'obbligo di contribuzione fiscale in favore della scuola statale mina la libertà di scelta dei nuclei familiari, principalmente di quelli a reddito medio-basso. Si configura, in questo modo, un circolo vizioso: le tasse finanziano un sistema d'istruzione pubblico del tutto inefficiente e molto rigido a causa del costo delle strutture, spesso obsolete e fatiscenti, e dell'illicenziabilità degli insegnanti e del personale non docente. Tale rigidità rende assai complicata, se non impossibile, la riduzione della spesa e, di conseguenza, delle tasse, il cui livello elevato orienta quasi inevitabilmente la domanda delle famiglie verso la scuola statale che – è bene tenerlo presente – detiene un monopolio di carattere culturale, ancor prima che economico. La situazione conduce inevitabilmente a un paradosso: poiché il “prezzo” che si paga per l'istruzione di uno studente della scuola statale è di gran lunga superiore a quello che si sostiene in una scuola paritaria² (e, quindi, converrebbe anche allo Stato finanziare un trasferimento di studenti negli istituti privati, attraverso un sistema di *voucher*), la rigidità della spesa pubblica preclude alle famiglie la possibilità di prendere una decisione libera e autonoma. In più, come accade nei casi di monopolio legale, il “prezzo” dell'istruzione resta più elevato di quello che s'imporrebbe sul mercato. In conclusione, sia per il sistema pensionistico che per la scuola (ma avremmo potuto analizzare gli altri servizi

2. Il differenziale di costo è stimabile in 2.600 euro pro-capite circa, sulla base dei dati del Ministero dell'Istruzione.

di cui sopra) il fisco contribuisce, più della regolazione, a determinare la scarsa libertà del mercato.

Non bisogna poi dimenticare come il carico fiscale gravante sugli individui influenzi l'offerta di lavoro e l'allocazione della stessa in settori più o meno produttivi.³ Una tassazione del reddito molto gravosa condiziona le scelte sulla quantità e sul tipo di attività lavorativa. In particolare, il grado di progressività del sistema fiscale è uno dei fattori di maggiore distorsione dell'economia, poiché è naturale che al crescere del reddito il contribuente riduca la propensione al lavoro.

Oltre la progressività, sono diversi i fattori che concorrono a condizionare le scelte di lavoro e di tempo libero. Tra questi merita di essere menzionato il trattamento fiscale delle famiglie. Contrariamente a quanto è logico credere e alla vulgata prevalente, forme di tassazione del reddito fondate sulla coppia di coniugi e non sull'individuo determinano un disincentivo al lavoro del coniuge con il reddito inferiore e un incentivo all'incremento per il coniuge a reddito più alto. Potremmo dunque asserire che i sistemi fiscali tipo quoziente familiare o *splitting* nuocciono all'occupazione femminile, incentivando le donne a optare per occupazioni part-time, a preferire le sole attività casalinghe al lavoro extra-domestico, talvolta esercitato solo illegalmente.⁴ Per queste ragioni, è sempre preferibile concentrare le agevolazioni sui figli e sui familiari a carico, piuttosto che sulla coppia.

Volgendo lo sguardo alle imprese, possiamo facilmente constatare come, considerato un determinato settore economico, più è alto il carico fiscale, più elevate saranno le barriere all'ingresso a discapito dei potenziali concorrenti (domestici ed esteri). Un'elevata tassazione

3. A tal proposito si veda, Rober Solow, "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 1956. Una pietra miliare, reperibile in pdf all'indirizzo: <http://www.karlsbell.com/pdfs/RMSolow.pdf>.

4. Per approfondimenti sulla questione si rimanda a Chiara Rapellini, "Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche", *Società italiana di economia pubblica*, 2006, <http://www-3.unipv.it/websiepl/wp/475.pdf>.

disincentiva gli investimenti, con ripercussioni negative sulla possibilità di sviluppo e innovazione dell'azienda. Inoltre, quanto più è complesso, farraginoso e discrezionale il sistema di tassazione, tanto più le dinamiche competitive vengono distorte: le grandi aziende sono di fatto favorite rispetto alle piccole (per le quali il peso degli adempimenti fiscali è giocoforza maggiore, in assenza delle economie di scala di cui possono beneficiare le imprese di maggiori dimensioni) e vengono incentivate l'evasione e l'elusione fiscale, in quanto più alti sono i costi della contabilità, tanto più si riduce il rischio relativo della violazione e il costo del raggio delle regole.

La presenza di troppe "eccezioni" fiscali⁵ – l'insieme di sussidi diretti, agevolazioni, contributi in conto interessi e altro – vincolate a qualche particolare condizione dell'impresa (il numero dei dipendenti, l'età degli stessi, la localizzazione, le scelte industriali, ecc.) finisce per influenzare e distorcere il comportamento delle aziende, che rischiano di indirizzare la loro attività alla ricerca degli incentivi piuttosto che ai guadagni di efficienza produttiva. E il grado di "politicizzazione" di un'impresa è sovente più importante di ciò che quell'azienda fa, tanto più che buona parte dei sussidi sono appannaggio di settori decotti e privi di futuro (si pensi al comparto degli elettrodomestici o al caso emblematico di Alitalia).

In ultima istanza, l'eccessivo peso del sistema tributario, ulteriormente aggravato da scarsa chiarezza e poca trasparenza, riduce drasticamente l'appetibilità di una realtà economica come meta per gli investimenti esteri, una fonte di primaria importanza per la costituzione di un ambiente fortemente concorrenziale.

2. La metodologia

Basandoci sulle considerazioni espresse in premessa, il capitolo si pone l'obiettivo di offrire una valutazione del livello di liberalizzazione fiscale dell'Italia. Anche per l'Indice 2011, come già nelle edizioni passate, il Pae-

5. Usiamo la definizione di "aiuto di Stato" della Commissione UE: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/what_is_state_aid.html.

se europeo con cui confrontiamo la *performance* italiana è il Regno Unito. Ci sono economie con un sistema fiscale più leggero e neutrale di quello britannico, ma il Regno Unito appare ai nostri occhi un *benchmark* migliore: è ancora poco opportuno confrontare il grado di liberalizzazione fiscale dell'Italia con quello di Paesi come l'Irlanda, la Repubblica Ceca o l'Estonia, troppo distanti dall'Italia per dimensioni, caratteristiche demografiche e per condizioni socio-economiche generali.

Il lavoro sconta una discrepanza temporale di due anni tra dati e valutazione: per l'edizione 2011, i dati sono relativi all'anno 2009, l'ultimo esercizio di cui possediamo le informazioni necessarie. Il *caveat* è d'obbligo, per evitare ogni possibile confusione nel lettore, portato eventualmente ad associare il risultato dell'Indice con la più stringente attualità.

Sarà bene, nello svolgimento del capitolo, dar conto del fatto che alcuni apparenti miglioramenti italiani sono il frutto di arretramenti del Regno Unito e non di politiche virtuose del nostro legislatore. Già nelle due passate edizioni, avevamo segnalato un deterioramento delle *performance* britanniche. D'altro canto, tutti gli indicatori inducono a ritenere che il peggioramento del grado di liberalizzazione fiscale sia un tratto non solo britannico, ma comune a molti Paesi europei, i cui effetti saranno più visibili negli anni a venire.

La nostra analisi si baserà sui due ambiti: la tassazione delle persone fisiche e la tassazione delle imprese.

Alla tassazione delle imprese assegniamo un peso pari al 60% del totale, alla tassazione delle persone il 30% e il restante 10 all'indicatore "pressione fiscale complessiva in relazione al Pil". Quest'ultimo criterio ha la funzione di intercettare nella valutazione tutte le forme di tassazione non incluse nei primi due indicatori, per come sono costruiti: l'Iva, le accise sui carburanti, le imposte locali, le tariffe amministrative, il canone televisivo, le sanzioni fiscali e altro ancora.

Per la valutazione del grado di liberalizzazione fiscale per le imprese consideriamo pertanto:

- (criterio $LF_{1,1}$) la somma di tutte le tasse, inclusi gli adempimenti burocratici, gravanti su una media azienda in un anno, calcolata in percentuale ai profitti;⁶ nel calcolo abbiamo incluso i contributi sociali: sebbene si tratti di risorse dei lavoratori e non dell'azienda (li considereremo anche nell'ambito della tassazione personale), è indubbio che le imprese valutino il livello dei contributi prima di effettuare un investimento in un dato Paese, anzitutto perché ne affrontano l'esborso finanziario, o prima di assumere un lavoratore;
- (criterio $LF_{1,2}$) il tempo medio dedicato agli adempimenti fiscali, in numero di ore annue;⁷
- (criterio $LF_{1,3}$) la quota, in rapporto al Pil, dei sussidi fiscali, ossia l'insieme di vantaggi assicurati selettivamente da un'autorità statale o sub-statale alle imprese.⁸

Per la tassazione delle persone fisiche, consideriamo nel calcolo tre componenti:

- (criterio $LF_{2,1}$) l'imposizione sul reddito, i contributi sociali a carico del lavoratore e quelli a carico del datore di lavoro;⁹ in dettaglio, usiamo la pressione fiscale e contributiva a carico di un lavoratore medio *single* e senza obblighi di famiglia;¹⁰
- (criterio $LF_{2,2}$) un indice di progressività del sistema fiscale costruito sulla base di tre fattori: a) il numero di aliquote; b) la distanza tra l'aliquota più alta e quella più bassa; c) la base – individuale e familiare

6. Fonte: *www.doingbusiness.org*. I dati si intendono tratti da questa fonte laddove non viene specificamente indicata una fonte diversa.

7. L'indicatore misura il tempo necessario per preparare, compilare e pagare l'imposta sul reddito d'impresa, l'imposta sul valore aggiunto, le imposte sul lavoro, inclusi i contributi.

8. Fonte: Commissione Europea, statistiche sugli aiuti di Stato (per maggiori dettagli: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/index_en.cfm), e agenzie fiscali di Italia e Regno Unito.

9. Dal punto di vista economico i contributi a carico del datore di lavoro rappresentano una parte del reddito da lavoro.

10. Fonte: Ocse.

- del sistema di tassazione del reddito;
- (criterio $LF_{2,3}$) l'aliquota massima dell'imposta sul reddito.

L'ultimo indicatore – come si è detto – è la pressione fiscale complessiva in relazione al Pil,¹¹ usata in qualità di “aggregatore” di tutte le altre forme di tassazione non incluse nei primi due indicatori.

Tabella 1 Indicatori, componenti degli stessi e rispettivi pesi		
1. Tassazione delle imprese		(peso sul totale: 0,6)
1.1	Tassazione totale (% sui profitti)	(peso criterio: 0,5)
1.2	Adempimenti fiscali (ore)	(peso criterio: 0,25)
1.3	Eccezioni fiscali	(peso criterio: 0,25)
2. Tassazione delle persone		(peso sul totale: 0,3)
2.1	Pressione fiscale e contributiva sul lavoratore medio	(peso criterio: 0,6)
2.2	Progressività del sistema	(peso criterio: 0,3)
	a) Numero aliquote	
	b) Distanza tra aliquote	
	c) Base della tassazione	
2.3	Aliquota massima	(peso criterio: 0,1)
3. Pressione fiscale sul Pil		(peso sul totale: 0,1)

Per ognuno dei criteri sopra descritti, usiamo una formula matematica che possa rappresentare la *performance* dell'Italia (LF , ossia liberalizzazione per via fiscale). Poniamo il risultato al numeratore di un rapporto che abbia come denominatore il corrispondente valore dello stesso criterio per il Regno Unito:

$$LF_{(ITA; x)} / LF_{(UK; x)}$$

dove con x indichiamo, di volta in volta, il numero del criterio analizzato. Alla fine, costruiremo il grado complessivo di liberalizzazione per via fiscale del nostro Paese come media ponderata dei risultati dei tre

11. Fonte: Ocse.

indicatori stimati (che, a loro volta, saranno delle medie ponderate dei singoli criteri).

In appendice al capitolo riportiamo le formule usate. È chiaro a chi legge che la costruzione delle diverse formule ha un carattere arbitrario e opinabile, come lo è d'altronde la distribuzione dei pesi tra i vari criteri. Ma la qualità di questa valutazione è data prima di tutto dal confronto dei risultati anno dopo anno: a parità di *benchmark* e di formule usate (quando esse vengono modificate, si procede a ricalcolare con il nuovo metodo anche i risultati degli anni precedenti), si osservano i miglioramenti e i peggioramenti e si ritrovano le conseguenze delle scelte di politica fiscale ed economica adottate. Insomma, nonostante l'inevitabile arbitrarietà, l'analisi proposta cerca di essere rigorosa.

Nella tabella finale con i risultati sono riportati i valori del 2009 (l'anno oggetto della nostra indagine) e quelli del biennio precedente.

3. Il grado di liberalizzazione fiscale delle imprese italiane

Il primo criterio ($LF_{1,1}$) analizzato si riferisce alla tassazione totale (fiscale e contributiva) come percentuale dei profitti, calcolata dalla Banca Mondiale. Sulla base della formula usata, il grado di liberalizzazione italiano è del 61%, invariato rispetto allo scorso anno (ma era il 53% due esercizi fiscali prima). Per il Regno Unito c'è un peggioramento sensibile nella tassazione delle imprese (dal 35,9 al 37,3% dei profitti). Si deteriora leggermente anche la cifra italiana, che passa dal 68,4% del 2008 al 68,6 del 2009. È il primo rialzo della tassazione totale per le imprese, dopo alcuni anni di diminuzione: dal 76,2% del profitto nel 2006, si era passati al 73,3 nel 2007 e, appunto, al 68,4% nel 2008. Con ogni probabilità il miglioramento nel triennio 2006-2008 è stato consentito dalla riforma dell'Ires realizzata con la Finanziaria per il 2008 dal Governo Prodi, con la quale l'aliquota dell'imposta è scesa dal 33 al 27,5%, mentre il lieve aumento nel 2009 incorpora tra

le altre cause gli “allargamenti” della base imponibile stabiliti dalla prima manovra economica del Governo Berlusconi.

In generale, le imprese italiane continuano a subire un carico fiscale e contributivo molto più gravoso di quello britannico. Dove si “annida” il *gap*? La *corporate income tax* britannica assorbe in media il 23,2% dei profitti, la somma di Ires e Irap poco meno (il 22,8). La differenza è altrove, soprattutto nel costo del lavoro (la *labor tax* britannica vale il 10,8% dei profitti, in leggera diminuzione rispetto al passato), la somma di contributi sociali e TFR il 43,4: è anzitutto il finanziamento della spesa sociale – elefantiaca e inefficiente – la zavorra principale per le imprese italiane. Poco significativa è invece la differenza nelle altre fonti di tassazione (2,4 in Italia e 3,3% nel Regno Unito).

Il secondo criterio ($LF_{1,2}$) è relativo alle ore annue necessarie per gli adempimenti fiscali. Diminuisce significativamente rispetto agli anni precedenti il numero di ore di *compliance* fiscale per le imprese italiane (285, erano 314 l’anno precedente), resta invariato quello britannico (110): ciò determina un avanzamento nel valore del criterio – dal 19% del 2008 al 24%. Quello del tempo necessario agli adempimenti burocratici resta comunque uno dei *gap* più evidenti: una media azienda italiana è costretta a occuparsi della contabilità per un tempo quasi tre volte superiore a quanto dovuto da un’impresa britannica. Si tratta di una barriera alla competizione internazionale e di uno squilibrio tra piccole e grandi aziende.

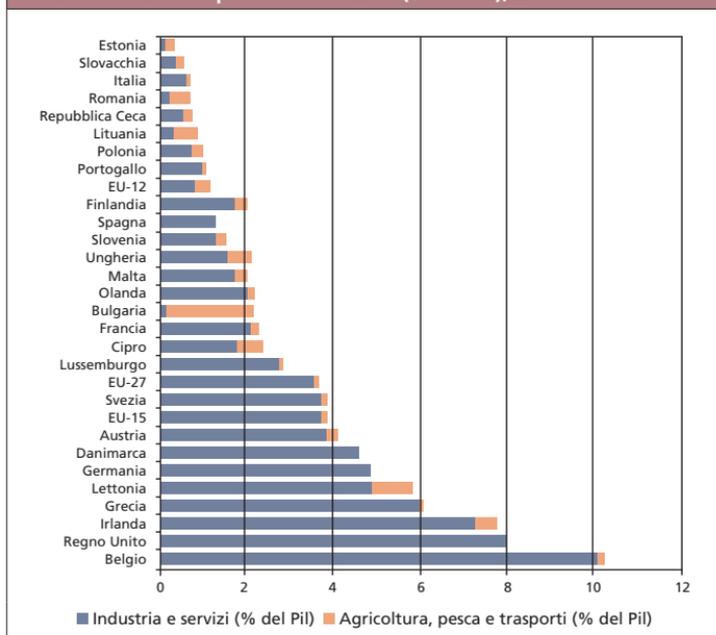
È opportuno spendere qualche riflessione sull’argomento dei sussidi fiscali, l’oggetto del terzo criterio ($LF_{1,3}$). Da anni, l’Italia ha intrapreso un positivo percorso di riduzione degli aiuti di Stato alle imprese: se nel 1992 essi ammontavano all’1,4% del Pil, nel 2008 il valore è sceso allo 0,3%, poco più di un quinto di 16 anni prima, un dato sostanzialmente in linea con i Paesi più virtuosi d’Europa (storicamente il Regno Unito, che dal 1992 al 2007 si è mantenuto costantemente

intorno allo 0,2%). Già nella scorsa edizione dell'Indice avevamo dato conto del miglioramento comparato dell'Italia (in termini percentuali si era passati dal 21 all'85% rispetto al Regno Unito). È possibile che la maggiore "neutralità" del sistema fiscale sia essenzialmente dovuta a due fattori: alla pressione dell'Unione Europea (ecco una forma di Europa che funziona) e alla oggettiva scarsità di risorse del bilancio pubblico, sempre meno capiente per interventi di politica industriale. Anche nel 2009, anno durante il quale il vento dell'interventismo statale ha attraversato l'Europa, l'Italia ha tenuto, ampliando la sua quota di sussidi fiscali solo dello 0,1%: dallo 0,3 allo 0,4.

Nel resto d'Europa, invece, c'è stata l'esplosione dei sussidi alle imprese: in Francia rappresentano l'1,2% del Pil (erano lo 0,4 solo due anni prima), in Germania il 4,8 (0,6 nel 2007 e 2,1 nel 2008). Nel Regno Unito dallo 0,2 del 2007 si è passati al 4% del 2008 e addirittura al 7,9% del prodotto nel 2009. La scelta di molti governi europei di reagire alla recessione attraverso piani di stimolo fiscale, indirizzati a sostenere la domanda, è alla base dell'espansione dei deficit e dei debiti pubblici che hanno reso le finanze pubbliche particolarmente fragili, come ha dimostrato la crisi greca, giunta al massimo della sua drammaticità mentre questo capitolo è in via di stesura. A qualche anno di distanza dalla scelta "keynesiana", posta in essere dalla gran parte dei governi europei, è opinione ampiamente condivisa che si sia trattato di una scelta azzardata: per arginare gli effetti dello scoppio della bolla del credito, si è prodotta una bolla del debito sovrano, i cui effetti si stanno facendo già sentire in giro per il Vecchio Continente.

Al governo italiano va quindi riconosciuto il merito di essersi sostanzialmente astenuto da misure di espansione del deficit per il contrasto della crisi economica. Come mostra la figura che segue, l'Italia si è trovata nel 2009 con la più bassa percentuale di aiuti di Stato alle imprese dopo l'Estonia e la Slovacchia.

Figura 1
Totale aiuti di Stato per Stato membro (% del Pil), 2009



Per questa ragione, fissiamo il grado di liberalizzazione italiana rispetto al criterio $LF_{1.3}$ al 100%.

La media ponderata dei tre criteri porta il livello di liberalizzazione fiscale per le imprese italiane al 61%, rispetto al 56% dell'edizione passata. Come si è detto, a questo avanzamento contribuisce in modo determinante il minor peso dei sussidi fiscali e la riduzione delle ore di *compliance* fiscale. Si segnala poi l'aumento della tassazione totale sulle imprese, valutata in relazione ai profitti: il dato non ha comportato un arretramento dei nostri parametri solo per il contemporaneo peggioramento dello stesso criterio in Gran Bretagna.

In generale, il giudizio resta negativo. La libertà di cui godono le imprese britanniche è decisamente superiore. In Italia una quota troppo grande del valore prodotto viene assorbita dal fisco, mentre resta troppo alta la "tassa-tempo". Da anni ormai resta insoluto il nodo

dell'Irap, un'imposta "ibrida" il cui superamento è un dossier da troppo tempo nell'agenda dei governi di destra e di sinistra.

4. Il grado di liberalizzazione fiscale per le persone fisiche

Rispetto alla tassazione personale, l'analisi mostra un grado di liberalizzazione per via fiscale per il 2009 molto basso, pari appena al 44%. Il dato resta sostanzialmente invariato rispetto al 2008. Il peggioramento rispetto al 2007 è frutto essenzialmente di un lieve aumento della pressione fiscale e contributiva sul lavoratore medio italiano (46,5% del reddito da lavoro lordo nel 2008 e nel 2009, era il 46,2 nel 2007) e di un calo della pressione sul lavoratore britannico (32,5% nel 2009 contro 34 del 2007). Rispetto al primo criterio (LF_{2,1}), il grado di liberalizzazione italiano è allora del 23%, un punto percentuale meno del 2008 e in diminuzione di ben 3 punti percentuali rispetto al dato dell'anno precedente. Tra Italia e Gran Bretagna c'è uno scarto molto significativo, 14 punti percentuali che il lavoratore italiano si vede sottratti dallo Stato e che restano invece nella disponibilità del suo omologo britannico.¹²

Invariati rispetto al 2008, invece, i risultati dei criteri LF_{2,2} e LF_{2,3}. Per l'indice di progressività della tassazione del reddito personale, il peggioramento c'era stato tra il 2006 e il 2007, con l'aumento del numero delle aliquote Irpef (da 4 a 5) stabilito dalla Finanziaria per il 2007 (Governo Prodi). Nell'anno oggetto di questo studio non è cambiata l'impalcatura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, così come la distanza tra l'aliquota più bassa e la più alta e il sistema di tassazione (individuale in entrambi i Paesi considerati). Rispetto al criterio LF_{2,2'}

12. È interessante notare quanto poco decentrato sia il sistema fiscale e contributivo sul lavoro: in Italia appena l'1,7% del salario lordo è tassato da livelli di governo sub-centrali, nel Regno Unito il prelievo sul lavoro è solo centrale. Altri Paesi hanno modelli profondamente diversi, se pensiamo che negli Stati Uniti tasse e contributi sub-federali assorbono poco più del 6%, in Spagna il 5%, in Svezia addirittura il 30%. Cosa cambierà con il federalismo fiscale è ancora presto per dirlo.

pertanto, l'Italia ha un grado di liberalizzazione del 76%, invariato rispetto all'edizione passata dell'Indice.

La differenza nel livello dell'aliquota marginale più alta, fissata per il 2009 al 43% in Italia e al 40% in Gran Bretagna, fa sì che rispetto al terzo criterio del grado di tassazione delle persone fisiche l'Italia si ponga al 72% del dato inglese. È lo stesso livello dell'anno precedente. Un'avvertenza per il lettore, nel caso in cui questi dovesse chiedersi la *ratio* per la quale un differenziale di soli 3 punti tra l'aliquota italiana e quella britannica determini nel nostro calcolo un grado di liberalizzazione inferiore ai tre quarti del *benchmark*: nel nostro modello, come si può leggere in appendice al capitolo, abbiamo enfatizzato il ruolo cruciale svolto dall'aliquota marginale. I lavoratori a reddito medio-alto sono anche i soggetti a più alta mobilità, quelli più sensibili alla competizione tra diversi sistemi fiscali. D'altro canto, i redditi medio-alti non sono più appannaggio di nobili o proprietari terrieri, ma di imprenditori, lavoratori specializzati e professionisti, i quali rappresentano il motore della crescita economica, della produttività, della competitività e dell'innovazione di un Paese.

5. La pressione fiscale complessiva

Infine valutiamo l'ultimo dei tre indicatori. In questo caso, peggiora la soglia di liberalizzazione fiscale: rispetto alla pressione fiscale complessiva, l'Italia è al 67% della Gran Bretagna, contro il 73 dell'anno precedente. Si arriva a questo dato in virtù di una pressione italiana pari al 43,5%, in aumento rispetto al 43,3 del 2008, a fronte del 34,3 britannico (era il 35,7 nel 2007).

Molti hanno rilevato quanto sia anomalo che la pressione fiscale sia cresciuta in un anno – il 2009 – in cui il Paese ha visto una contrazione di 5 punti percentuali di prodotto interno lordo. In un sistema fiscale marcatamente progressivo, qual è quello italiano, al contrarsi del reddito nazionale la pressione fiscale dovrebbe ridursi più che proporzionalmente: si tratta di uno degli stabilizzatori automatici. Perché non è accaduto?

Le ragioni possono essere più d'una: un aumento degli incassi erariali derivanti dal contrasto dell'evasione fiscale (e, parallelamente, la maggiore *compliance* fiscale dovuta al timore di essere individuati come evasori); un aumento delle cosiddette entrate *una tantum*. Come ha scritto Mario Seminerio sul blog Phastidio.net, «in un anno di recessione, poi, ci si attende che la spesa pubblica tenda ad espandersi, per l'operare di altri stabilizzatori automatici, quali i sussidi di disoccupazione o altre forme di trasferimento, come nel caso italiano possiamo classificare la cassa integrazione in deroga. L'unica cosa che non può accadere, in un sistema fiscale progressivo, è che il rapporto gettito-Pil aumenti per effetto di una caduta del Pil maggiore di quella del gettito, tesi che invece si tende ad accreditare da parte governativa». Di certo, l'aumento della pressione fiscale, per quanto non esplicitata sotto forma di aumenti delle aliquote nominali, produce un effetto depressivo, frenando le possibilità di una vera ripresa.

In generale, il carico fiscale italiano è ancora molto lontano dal livello britannico: più di 9 punti di prodotto interno assorbiti dal settore pubblico in Italia lasciati invece nella disponibilità dei privati nel Regno Unito.

6. Conclusioni

Tabella 2 Indice di liberalizzazione, 2009, 2010 e 2011			
Anno Indice	2009	2010	2011
Anno analisi	2007	2008	2009
Imprese	52%	56%	61%
Tass. totale (su % profitti)	53%	61%	61%
Ore <i>compliance</i> fiscale	18%	19%	24%
Sussidi imprese	82%	82%	100%
Persone fisiche	46%	44%	44%
Press. fiscale e contributiva	27%	24%	23%
Progressività sistema	76%	76%	76%
Aliquota massima	72%	72%	72%
Pressione fiscale complessiva	73%	73%	67%
Totale	52%	54%	56%

Sulla base dei risultati appena presentati, l'Italia ha registrato nel 2009 un grado complessivo di liberalizzazione per via fiscale pari al 56% rispetto al Paese di riferimento, il Regno Unito. Poco più della metà. È un dato sostanzialmente stabile rispetto al 2008. Il lieve aumento del valore dell'Indice (dal 54 al 56%) è irrilevante in termini fattuali: c'è un miglioramento in Italia nelle ore necessarie per gli adempimenti fiscali per le imprese, ma peggiora il confronto con il Regno Unito rispetto alla pressione fiscale complessiva. Contribuisce alla migliore *performance* italiana il deterioramento del dato britannico sui sussidi fiscali, più che le buone notizie sul fronte nostrano. Per il terzo anno consecutivo peggiorano, anzi, le cose per i lavoratori italiani, gravati di una pressione fiscale e contributiva maggiore dell'anno precedente.

L'Italia resta dunque a metà del guado. E non era difficile pronosticarlo, considerata l'assenza di riforme sul piano fiscale (e non solo) degli ultimi anni. I pochi interventi compiuti dal governo in carica guidato da Silvio Berlusconi e da quello precedente presieduto da Romano Prodi non hanno inciso se non marginalmente. Comparando lo stato delle cose negli anni più cupi della crisi economica, va dato merito al ministro Tremonti di aver tenuta ferma la barra dei conti pubblici e di non aver aperto i cordoni della borsa ai massicci aiuti di Stato alle imprese sperimentati altrove. Il dato sui sussidi fiscali lo conferma, registrando uno dei pochi positivi primati italiani in Europa.

Per il resto, tuttavia, le ombre persistono. In Italia pagare le tasse è complicato, oltre che gravoso, e il settore pubblico assorbe e intermedia una quantità di risorse tanto rilevante da rendere impossibile un'autentica e virtuosa liberalizzazione nei delicati comparti della previdenza, della scuola, delle assicurazioni sul lavoro, della formazione professionale. La scarsa attrattiva dell'Italia per gli investimenti internazionali (lo *stock* di investimenti diretti esteri in Italia nel 2009 era di 394 miliardi di euro, a fronte dei 1.125 del Regno

Unito, dei 1.133 della Francia o dei 702 della Germania¹³) dipende da molti fattori, tra i quali certamente il fisco. Anche un'analisi della composizione interna del cumulo di investimenti diretti esteri mostra elementi di debolezza per l'Italia: c'è poco *high-tech* tra chi investe in Italia. Solo l'8% degli investimenti diretti esteri in Italia è rappresentato da investimenti "high skills" (nel Mezzogiorno la percentuale scende poi al 4), laddove lo stesso aggregato raggiunge il 17% nel Regno Unito, il 13 in Germania, il 12 in Francia e Spagna. Tra i fattori che giocano un ruolo nella capacità di un Paese di attrarre le menti più creative e le idee più innovative, lo dicevamo in premessa, il fisco certamente è un fattore di rilievo, per quanto non l'unico.

Anche a parità di gettito, lasciando a lato ogni possibile "effetto Laffer", sarebbero possibili riforme a costo zero, innovazioni del quadro di regole fiscali capaci di semplificare gli adempimenti, limitarne la distorsività, anche attraverso l'eliminazione degli effetti disincentivanti per l'offerta di lavoro di un sistema di tassazione del reddito personale fortemente progressivo e accentrato. Al contrario, vi è stata di recente una tendenza all'inasprimento dei controlli fiscali, anche in violazione delle più pacifiche regole di garanzia dei contribuenti nei loro rapporti con l'erario.¹⁴ Allo scopo di "fare cassa", s'introduce per via sanzionatoria una forma di tassazione occulta, che a parità di aliquote e basi imponibili finisce comunque per inasprire il carico fiscale.

In generale, il quadro politico e di finanza pubblica non aiuta a immaginare un'inversione di rotta per il futuro, per quanto imprescindibile affinché l'Italia possa ritrovare il sentiero di una crescita economica robusta e duratura.

13. Fonte: Unctad.

14. Si veda a tal proposito Serena Sileoni, "Solve et repete. Verso lo stato di polizia tributaria?", Focus IBL n. 164, 1 luglio 2010, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_164_Sileoni.pdf.

Indice delle liberalizzazioni 2011

Tabella 3 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Tassazione delle imprese	60	Tassazione totale	50	61	61
		Adempimenti fiscali	25	24	
		Sussidi	25	100	
Tassazione delle persone	30	Pressione fiscale e contributiva media	60	24	44
		Progressività	30	76	
		Aliquota massima	10	72	
Pressione sul Pil	10				67
Valutazione complessiva					56

Appendice

Formule

Criterio LF_{1.1}

Usiamo la seguente equazione quadratica, mutuata dall'*Index of Economic Freedom* dell'Heritage Foundation:

$$LF_{(i; 1.1)} = 100 - \alpha(T_i)^2$$

dove con $LF_{(i; 1.1)}$ indichiamo la liberalizzazione fiscale (espressa su base 100) nel Paese i rispetto al criterio 1.1, α un coefficiente pari a 0,01 e T_i la somma di tutte le tasse in percentuale del profitto (T è un numero compreso tra 0 e 100). Il coefficiente α è quel valore che porta LF a 0 quando la tassazione T arriva al 100%.¹⁵

Criterio LF_{1.2}

Nel caso del numero di ore necessario per gli adempimenti fiscali, usiamo una formula con la quale il grado di liberalizzazione fiscale si riduce più che direttamente all'aumentare delle ore di *compliance* fiscale:

$$LF_{(ITA; 1.2)} / LF_{(UK; 1.2)} = \sqrt{(HC_{UK} / HC_{ITA})^3}$$

Criterio LF_{1.3}

Per la valutazione dei sussidi fiscali, che consideriamo in percentuale al Pil dei due Paesi, ci serviamo della formula che segue:

$$LF_{(ITA; 1.3)} / LF_{(UK; 1.3)} = \sqrt{(ETC_{UK} / ETC_{ITA})}$$

dove con ETC indichiamo la quota di eccezioni di ogni Paese in rapporto al gettito della *corporate tax*. Lo

15. Nella formula dell'Heritage Foundation α è pari a 0,03. Noi scegliamo, per ognuno dei criteri, un α diverso, perché diverso è il significato che la curva LF deve assumere di volta in volta.

scorso anno avevamo calcolato i sussidi in relazione al gettito dell'imposta sul reddito delle imprese nei due Paesi, ma un proficuo scambio epistolare con un lettore ci ha convinto a usare come denominatore il Pil: troppe le differenze nella base imponibile della *corporate tax* di un Paese e dell'altro.

Criterio LF_{2,1}

Spostandoci sul lato della tassazione delle persone fisiche, il primo criterio è la pressione fiscale e contributiva che complessivamente grava su un lavoratore medio. La formula cui ci riferiamo è la medesima usata per la pressione fiscale a carico delle imprese, calcolata per l'Italia e per il Regno Unito:

$$LF_{(i; 2.1)} = 100 - \alpha(T_i)^2$$

Il valore di α è 0,04, come per l'*Index* dell'Heritage Foundation. In questo modo, il grado di libertà fiscale quando la pressione è del 50% del reddito è pari al 25%, per poi scendere rapidamente (si arriva a zero tra il 57 e il 58%). L'idea di fondo è che ogni punto di pressione fiscale dopo la soglia del 50% sia sempre meno tollerabile. Dividendo poi il risultato dell'Italia della formula precedente per quello del Regno Unito:

$$LF_{(ITA; 2.1)} / LF_{(UK; 2.1)}$$

otteniamo la percentuale rispetto alla pressione fiscale e contributiva a carico dei lavoratori.

Criterio LF_{2,2}

Per il grado di progressività dei due sistemi, scegliamo una formula che, al crescere della progressività, fa diminuire la libertà fiscale:

$$LF_{(ITA; 2.2)} / LF_{(UK; 2.2)} = 0,4 (NA_{UK} / NA_{ITA}) + 0,4 (DA_{UK} / DA_{ITA}) + 0,2 (BT_{UK} / BT_{ITA})$$

dove NA è il numero delle aliquote, DA la distanza tra l'aliquota più alta e quella più bassa e BT la base della tassazione.¹⁶

Criterio LF_{2,3}

Per il terzo criterio da analizzare, l'aliquota marginale più alta, calcoliamo il valore della formula usata per le aliquote al livello T_{MAX} ossia al livello dell'aliquota massima nei due Paesi:

$$LF_{(i; 2,3)} = 100 - \alpha(T_{MAX})^2$$

Il valore di α è 0,04. Con questo valore LF è pari a zero quando l'aliquota è del 50%. Con un parametro così "severo" accentuiamo lo sfavore del mercato nei confronti di un'aliquota massima elevata. Dividendo poi il risultato dell'Italia della formula precedente per quello britannico:

$$LF_{(ITA; 2,3)} / LF_{(UK; 2,3)}$$

otteniamo la percentuale di liberalizzazione per via fiscale rispetto a quest'ultimo criterio.

Criterio LF₃

La formula per la pressione fiscale complessiva è la medesima usata per la pressione fiscale a carico delle imprese, calcolata per l'Italia e per la Gran Bretagna:

$$LF_{(i; 3)} = 100 - \alpha(T_i)^2$$

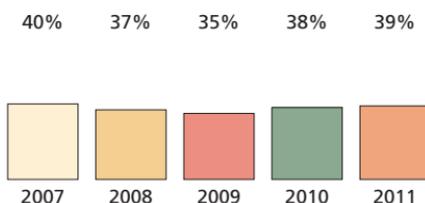
Il valore di α è 0,03.

¹⁶. BT va da 0 per la formula dello *splitting* a 1 per la tassazione su base individuale.

Capitolo 15

Pubblica Amministrazione

di Ugo Arrigo



1. Premessa

Come in tutte le precedenti edizioni dell'Indice, è opportuno premettere che la Pubblica Amministrazione non può essere "libera" allo stesso modo dei cittadini e delle imprese. Per "liberalizzazione" della P.A. non può infatti intendersi la "caduta delle barriere legali e degli ostacoli regolamentari che impediscono il libero accesso a un mercato" da parte degli operatori economici che lo desiderano. La P.A. è tipicamente un'area di non mercato, coordinata non dai prezzi ma da norme giuridiche, e i servizi prestati, e spesso anche le loro modalità di produzione, non sono liberi ma definiti dall'ordinamento.

La P.A. appare in conseguenza, almeno a seguito di un esame superficiale, un'area quasi totalmente priva di libertà di scelta per i diversi attori interessati: (i) i governi, centrali e locali, che la controllano; (ii) le stesse organizzazioni amministrative; (iii) le persone, fisiche e giuridiche, che si avvalgono dei loro servizi pubblici. A una riflessione più attenta, tuttavia, è possibile valutare le libertà, di cui le tre categorie precedenti dispongono nei loro rapporti reciproci, definendole come "assenza di vincoli e costrizioni

non necessarie (quando non dannose)". I vincoli posti dai diversi livelli di governo sulle organizzazioni burocratiche sono infatti tutti necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali degli uni e degli altri? E i vincoli posti dalle organizzazioni burocratiche su utenti e cittadini sono tutti necessari? Se le risposte a queste domande sono negative vuol dire che le libertà coinvolte non sono massimizzate e che possono probabilmente essere incrementate a vantaggio di singole parti e della collettività. È dunque importante realizzare una misurazione dello scarto esistente tra livello reale e livello possibile di libertà anche nel caso della P.A.

Il modello burocratico di Max Weber assume grande rilevanza per un approccio di questo tipo alle libertà della P.A. e dalla P.A. Per Weber, infatti, carattere essenziale delle organizzazioni burocratiche moderne è l'essere governate da ordinamenti generali e astratti che vincolano non solo gli amministrati e gli apparati amministrativi ma anche chi esercita il potere. In tale modello: a) gli ordini sono legittimi solo se chi li emana rispetta l'ordinamento giuridico impersonale dal quale riceve il potere di comando; b) l'obbedienza è dovuta solo nei limiti di tale ordinamento; c) le risorse appartengono all'amministrazione e sono impiegate per la realizzazione dei suoi fini istituzionali secondo quanto previsto dall'ordinamento, non risultando in conseguenza appropriabili dai burocrati e dai titolari *pro tempore* delle funzioni di comando.

Questa teoria evidenzia già tre tipologie di libertà che l'ordinamento giuridico è chiamato a tutelare: chi esercita il potere può influire sull'amministrazione solo entro i limiti dell'ordinamento (l'amministrazione deve essere tutelata dall'illegittima interferenza del governo al cui servizio opera); l'amministrazione a sua volta non può agire discrezionalmente sugli amministrati ma solo entro quanto previsto dalle norme (il cittadino deve essere dunque tutelato dall'illegittima interferenza dell'amministrazione); infine vi è una netta separazione tra chi esercita *pro tempore* la funzione amministrativa e la sottostante organizzazione: il funzionario non può gestire discrezionalmente le risorse

dell'organizzazione e appropriarsene (l'organizzazione è quindi tutelata anche dai suoi esponenti e in tal modo se ne preserva la continuità).

Si tratta di forme di tutela delle libertà non presenti invece nel modello arcaico di burocrazia che Weber chiama "patrimoniale" e nel quale i funzionari appartengono ai detentori del potere, hanno il compito di soddisfarne le preferenze, discrezionalmente definite, e vengono da essi compensati per la fedeltà e capacità dimostrata nello svolgere tale compito. L'ordinamento giuridico è in questi casi debole o inesistente: non riesce a proteggere la libertà delle organizzazioni e dei funzionari nello svolgere i propri compiti istituzionali e non è in grado di limitare chi detiene il potere e di impedire, conseguentemente, che si appropri dei mezzi dell'amministrazione. In questo modello la libertà della burocrazia non è garantita, non lo è la sua continuità e neppure la libertà dei cittadini dall'oppressione burocratica.

I due modelli non si presentano in natura nettamente distinti e impermeabili, dal momento che in una data burocrazia reale possono coesistere caratteri apprezzabili del modello weberiano e influenze non del tutto superate di modelli più arcaici. Per questo è importante cercare di misurare le libertà associate alla Pubblica Amministrazione attraverso l'uso di opportuni indicatori.

2. Le libertà associate alla Pubblica Amministrazione

Le libertà associabili alla P.A. sono state identificate nelle precedenti edizioni dell'Indice nelle seguenti:

1. *Libertà della P.A. dal Governo.* È la libertà weberiana per eccellenza, intesa come autonomia, come protezione da interferenze "esterne" che distolgano l'amministrazione dal suo mandato; si tratta in primo luogo dell'indipendenza dell'amministrazione dall'illegittima interferenza della politica.
2. *Libertà del Governo dalla P.A.* È la libertà del committente dei servizi burocratici dalle specifiche organizzazioni che li realizzano. Si tratta di una libertà realizzabile

se il Governo, centrale o territoriale, può chiudere organizzazioni burocratiche inefficienti, se può affidare compiti a organizzazioni pubbliche potenzialmente alternative tra di loro, attivando forme di concorrenza comparativa (*yardstick competition*) attraverso una valutazione delle specifiche *performance*.

3. *Libertà delle persone dalla P.A.* Questa libertà è intesa come minimizzazione della dipendenza del cittadino (e delle imprese) da apparati burocratici obbligatori e, conseguentemente, come minimizzazione dello Stato burocratico.
4. *Libertà della P.A. locale da quella centrale.* È intesa come autonomia nella definizione della tipologia, qualità e quantità dei beni pubblici locali da fornire alle collettività territoriali e delle relative modalità di finanziamento. Questa libertà si può anche chiamare federalismo ma il termine federalismo può essere fuorviante poiché potrebbe essere utilizzato per identificare un centralismo ribasato su una scala regionale, con scarsa autonomia dei livelli di governo inferiori alle regioni. È invece importante misurare quanta spesa pubblica (e quanta tassazione che la finanzia) è complessivamente allocata dai livelli di governo più prossimi ai cittadini.
5. *Libertà organizzativa della P.A.* Si tratta della libertà nella scelta da parte delle singole amministrazioni delle specifiche caratteristiche organizzative e della funzione di produzione (scelta del mix, della quantità e delle caratteristiche dei fattori produttivi impiegati per conseguire i compiti assegnati, con particolare riferimento all'utilizzo del fattore lavoro). Questa libertà, che ipotizziamo essere tanto maggiore in funzione della prima e della seconda del nostro elenco, trova ad esempio vincoli nell'inamovibilità dei dipendenti pubblici dalle funzioni originariamente assegnate e, in generale, in tutte le forme di "tutela" di prerogative specifiche dei dipendenti, non riscontrabili nel settore privato dell'economia.

Come nelle precedenti edizioni è stato possibile costru-

ire indicatori quantitativi in relazione solo alla prima, alla terza e alla quarta delle precedenti tipologie di libertà. Su di esse è stato costruito l'Indice 2011 per le amministrazioni pubbliche dei 15 Paesi dell'Unione Europea pre allargamento. È peraltro opportuno ricordare che le due tipologie di libertà della P.A. che non ci è possibile quantificare risultano in Italia pressoché inesistenti o trascurabili: la libertà del committente pubblico rispetto all'organizzazione pubblica che produce i servizi da esso richiesti è possibile solo in presenza di concorrenza tra le organizzazioni pubbliche esecutive e, ovviamente, di molteplicità delle medesime; nello stesso tempo la libertà di tali organizzazioni di produrre ciò che è loro richiesto sulla base delle modalità che ritengono preferibili risulterebbe praticabile solo in presenza di organizzazioni non gerarchicamente subordinate al loro committente e finanziate in funzione del valore di ciò che producono anziché del costo dei fattori che consumano. Si tratta di un modello organizzativo agli antipodi di quello italiano, basato sulla concezione dello Stato-*holding* che esercita il comando sulle parti che lo compongono anziché, in maniera simile al mercato, la contrattazione. In sintesi possiamo sostenere che si tratta di libertà che non riusciamo a misurare ma che di fatto neppure esistono nel nostro Paese.

3. L'Indice di liberalizzazione della P.A. 2011

L'Indice per la P.A. 2011 aggrega indicatori parziali, riportati nella Tabella 1, attraverso i quali si valutano le tre tipologie di libertà la cui misurazione risulta possibile. La prima tipologia è data dalla *Libertà della P.A.* intesa principalmente come coesione interna delle organizzazioni burocratiche, autonomia dal controllo politico e impermeabilità agli interessi esterni. Per misurare questa tipologia di libertà sono stati utilizzati nelle precedenti edizioni dell'Indice due indicatori: i) una valutazione dei modelli burocratici nazionali basata sull'indice di "Tradizione burocratica weberiana" elaborato da Hooghe¹ il quale

1. Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

distingue tra Paesi a tradizione weberiana debole, media e forte: ii) un secondo indicatore, in grado di misurare la stessa tipologia di libertà ma più variabile nel tempo, desunto dai risultati dell'indagine annuale svolta dall'IMD World Competitiveness Center di Losanna² in relazione alla domanda: *The public service is independent from political interference?* Purtroppo il quesito, che rispondeva pienamente alle nostre esigenze, non è stato riproposto nelle ultime edizioni dello studio svizzero e in conseguenza si è dovuto procedere all'individuazione di un nuovo indicatore in grado di sostituire i due precedenti. L'indicatore ritenuto più idoneo è quello relativo alla *government effectiveness*, misurato annualmente dalla World Bank nell'ambito del progetto Worldwide Governance Indicators.³ La *government effectiveness* valuta: la qualità delle burocrazie pubbliche, la loro indipendenza da pressioni politiche, la capacità di predisporre e attuare politiche, la credibilità dell'impegno pubblico a realizzarle.

La seconda tipologia presa in considerazione è data dalla *Libertà di persone e imprese dalla P.A.* Questa libertà è interpretata, come nelle scorse edizioni dell'Indice, principalmente come capacità degli Stati di minimizzare la spesa pubblica per i servizi burocratici di carattere generale, non inclusivi degli specifici programmi di spesa pubblica. Si tratta, in sostanza, della capacità di contenere le dimensioni dello Stato burocratico necessario (una sorta di Stato ultraminimo che esclude anche la spesa per difesa, sicurezza e giustizia).⁴ Questa tipologia di libertà è valutata nella presente edizione attraverso due indicatori già utilizzati nelle precedenti: a) da un lato la spesa per servizi pubblici generali in rapporto al Pil; b) dall'altro lato lo sviluppo dell'*e-government*, inteso quale strumento per

2. www.worldcompetitiveness.com.

3. info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

4. Si è invece ritenuto di non considerare il livello della spesa per specifici programmi di intervento pubblico, in quanto più che la loro dimensione finanziaria occorrerebbe valutare la loro efficacia in termini di effetti di benessere e verificare se i cittadini ritengono i servizi pubblici ricevuti di maggior valore rispetto alla tassazione subita. Nel nostro indicatore è quindi possibile che uno Stato con programmi di *welfare* anche consistenti possa riscontrare un punteggio elevato, qualora si riveli in grado di contenere le sue spese generali di funzionamento.

migliorare il rapporto tra cittadini e P.A. e ridurre costi e tempi sia degli utenti che degli apparati burocratici.

Tabella 1
Indice di liberalizzazione Pubblica Amministrazione, 2010 e 2011

Variabili considerate e relativi valori

	Government effectiveness World Bank rank (percentile)		Burocrazia non ostacola attività economica (voto IMC-WCY)		Spesa pubblica servizi generali in % del Pil	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Belgio	84,1	90,1	2,52	2,68	8,5	9,2
Danimarca	99,1	99,1	5,26	5,53	6,8	7,5
Germania	89,0	91,1	2,90	3,74	5,9	6,1
Irlanda	90,0	88,0	4,13	4,64	3,4	3,8
Grecia	71,5	68,1	1,33	1,07	9,7	10,7
Spagna	79,1	77,1	1,82	2,72	4,7	5,2
Francia	90,1	90,0	2,67	2,98	7,2	7,3
Italia	65,1	68,1	1,65	1,43	8,9	8,7
Lussemburgo	93,1	96,0	4,12	4,13	4,0	4,3
Paesi Bassi	94,1	94,0	3,10	4,54	7,4	7,7
Austria	94,0	93,1	3,92	3,76	6,4	6,9
Portogallo	82,0	85,0	2,49	3,25	6,8	6,9
Finlandia	99,0	99,0	5,97	5,95	6,6	7,4
Svezia	98,0	98,1	4,64	6,39	7,6	7,5
Regno Unito	93,0	91,0	2,15	2,80	4,5	4,5

	Spesa pubblica P.A. locale in % spesa pubblica totale		Entrate P.A. locale in % entrate pubbliche totali		Graduatoria sviluppo e-government	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Belgio	41,6	41,8	44,9	43,6	8	8
Danimarca	64,2	64,4	66,2	67,1	3	3
Germania	43,6	43,8	44,5	44,6	7	7
Irlanda	14,7	10,1	20,6	19,7	10	10
Grecia	5,9	5,5	8,0	6,4	15	15
Spagna	53,5	52,9	63,1	55,2	4	4
Francia	21,4	20,8	24,0	23,8	5	5
Italia	32,2	31,2	35,1	33,3	13	13
Lussemburgo	12,8	12,4	12,6	12,7	12	12
Paesi Bassi	34,2	33,8	37,0	35,9	2	2
Austria	34,2	33,8	35,0	34,8	11	11
Portogallo	14,9	12,8	16,6	15,2	14	14
Finlandia	40,7	40,8	41,8	42,4	9	9
Svezia	47,8	48,3	48,2	48,9	6	6
Regno Unito	28,0	27,9	35,0	34,5	1	1

Fonte: le fonti sono indicate nei commenti alla tabella

I dati della prima variabile sono di fonte Eurostat mentre quelli relativi alla classifica dei Paesi per sviluppo dell'*e-government* sono tratti dal più recente studio delle Nazioni Unite,⁵ in origine implementato in collaborazione con l'American Society for Public Administration (ASPA). È stata inoltre valutata la libertà delle imprese dalla P.A. utilizzando un indicatore tratto dai risultati dell'indagine annuale svolta dall'IMD World Competitiveness Center di Losanna⁶ in relazione al singolo quesito: *The bureaucracy do not hinder the economic activity?*

La terza tipologia di libertà considerata è la *Libertà della P.A. locale da quella centrale*. Essa è valutata sulla base sia delle politiche autonome di spesa realizzabili dagli enti inferiori di governo, quelli più prossimi ai bisogni specifici dei cittadini, sia dell'autonomia derivante dalla disponibilità di entrate proprie. I due aspetti sono quantificati attraverso due indicatori: i) la quota percentuale della spesa pubblica regionale e locale in rapporto alla spesa pubblica complessiva;⁷ ii) la quota percentuale delle entrate dei livelli locali di governo sulle entrate complessive del settore pubblico. La fonte per entrambe le tipologie di dati è Eurostat.

I punteggi assegnati alle variabili che concorrono a formare l'Indice sono riportati nella Tabella 2. Per ogni variabile sono attribuiti 10 punti al Paese migliore e punti decrescenti, e proporzionali ai valori relativi riscontrati, ai rimanenti. L'Indice aggregato è ottenuto per ogni Paese attraverso la media dei singoli punteggi, calcolata assegnando: i) il 40% del peso alla *government effectiveness*; ii) il 20% alla "libertà dei cittadini dalla P.A.", stimata attribuendo il 10% all'indicatore della spesa per servizi pubblici generali in rapporto al Pil e il 10% all'indicatore di sviluppo dell'*e-government*; iii) il 20% alla libertà delle imprese dalla P.A. sulla base

5. UN E-Government Survey 2010 (www.unpan.org).

6. www.worldcompetitiveness.com.

7. Nel caso dei Paesi a struttura federale la spesa locale comprende anche la spesa dei livelli intermedi tra governo centrale e governi locali. Idem per quanto riguarda le entrate.

dell'indicatore IMD-WCY relativo alla burocrazia; iv) il 20% alla "libertà della P.A. locale da quella centrale", stimata assegnando il 10% alla spesa pubblica locale in rapporto a quella nazionale e il 10% alle entrate locali in rapporto a quelle nazionali.

L'Indice per i 15 Paesi considerati vede sia per il 2011 che per il 2010 il primato della Danimarca, con un punteggio medio pari in entrambi gli anni a 9,1/10, grazie soprattutto alla maggiore qualità della burocrazia e al peso dei livelli inferiori di governo. Il valore della Danimarca diviene il *benchmark* di riferimento ed è posto uguale a 100. Seguono a breve distanza la Danimarca gli altri Paesi scandinavi: Svezia con 94 e Finlandia con 89. L'Olanda è quarta con 82, la Germania quinta con 78.

L'Italia si colloca, con 39 punti su 100, al penultimo posto della classifica, subito dopo il Portogallo, con 55/100, e precedendo la sola Grecia, con 27/100. Il punteggio dell'Italia nel 2010, ricalcolato secondo la metodologia di quest'anno, è pari a 38/100 segnalando un miglioramento molto debole tra i due periodi.

Tabella 2 Indice di liberalizzazione Pubblica Amministrazione, 2010 e 2011								
Punti assegnati alle singole variabili e punteggio finale (max 10)								
	Punteggio Government effectiveness		Punteggio Burocrazia IMD-WCY		Punteggio Spesa pubblica servizi generali		Punteggio Spesa locale in % spesa totale	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Belgio	7,0	8,2	4,2	4,2	4,0	4,1	6,5	6,5
Danimarca	10,0	10,0	8,8	8,7	5,0	5,1	10,0	10,0
Germania	8,0	8,4	4,8	5,9	5,8	6,2	6,8	6,8
Irlanda	8,2	7,8	6,9	7,3	10,0	10,0	2,3	1,6
Grecia	4,5	3,8	2,2	1,7	3,5	3,6	0,9	0,8
Spagna	6,0	5,6	3,0	4,3	7,2	7,3	8,3	8,2
Francia	8,2	8,2	4,5	4,7	4,7	5,2	3,3	3,2
Italia	3,2	3,8	2,8	2,2	3,8	4,4	5,0	4,8
Lussemburgo	8,8	9,4	6,9	6,5	8,5	8,8	2,0	1,9
Paesi Bassi	9,0	9,0	5,2	7,1	4,6	4,9	5,3	5,2
Austria	9,0	8,8	6,6	5,9	5,3	5,5	5,3	5,2
Portogallo	6,6	7,2	4,2	5,1	5,0	5,5	2,3	2,0
Finlandia	10,0	10,0	10,0	9,3	5,2	5,1	6,3	6,3
Svezia	9,8	9,8	7,8	10,0	4,5	5,1	7,4	7,5
Regno Unito	8,8	8,4	3,6	4,4	7,6	8,4	4,4	4,3

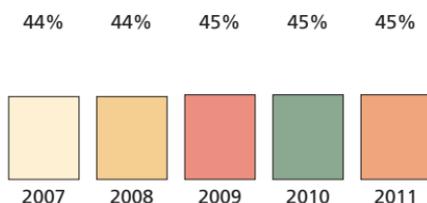
Indice delle liberalizzazioni 2011

	Punteggio Entrate locali in % entrate totali		Punteggio Sviluppo e-government		Punteggio complessivo		Punteggio complessivo Valore max=100	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Belgio	6,8	6,5	5,3	5,3	5,9	6,4	65	70
Danimarca	10,0	10,0	8,7	8,7	9,1	9,1	100	100
Germania	6,7	6,6	6,0	6,0	6,7	7,1	73	78
Irlanda	3,1	2,9	4,0	4,0	6,6	6,4	72	70
Grecia	1,2	1,0	0,7	0,7	2,9	2,5	31	27
Spagna	9,5	8,2	8,0	8,0	6,3	6,3	69	69
Francia	3,6	3,5	7,3	7,3	6,1	6,1	66	67
Italia	5,3	5,0	2,0	2,0	3,4	3,6	38	39
Lussemburgo	1,9	1,9	2,7	2,7	6,4	6,6	70	72
Paesi Bassi	5,6	5,4	9,3	9,3	7,1	7,5	78	82
Austria	5,3	5,2	3,3	3,3	6,8	6,6	75	73
Portogallo	2,5	2,3	1,3	1,3	4,6	5,0	50	55
Finlandia	6,3	6,3	4,7	4,7	8,2	8,1	90	89
Svezia	7,3	7,3	6,7	6,7	8,1	8,6	88	94
Regno Unito	5,3	5,1	10,0	10,0	7,0	7,0	76	77
Fonte: elaborazioni su dati Tabella 1								

Capitolo 16

Mercato dell'arte

di Filippo Cavazzoni e Martha Mary Friel*



1. Introduzione

Uno dei fenomeni di questo inizio di secolo è stato senza dubbio il boom del mercato dell'arte, un mercato che, in continua crescita dal 2002, dopo il crollo del 2008, ha ritrovato, tra il 2009 e il 2010, un fatturato globale di oltre 43 miliardi di euro.

In questi anni il mercato dell'arte non è però solo cresciuto in dimensione ma è cambiato profondamente anche nella sua struttura e nella sua geografia: se nel 2002 Europa e Stati Uniti si dividevano la quasi totalità del mercato (l'Europa con un *market-share* del 53%, gli Stati Uniti con il 42%), nel 2010 la Cina ha superato per la prima volta il Regno Unito crescendo, dal 2004 al 2010, del 530% e conquistando circa il 23% del fatturato mondiale. Un cambiamento epocale, termometro di più profondi mutamenti economici, finanziari e culturali che hanno coinvolto non solo la Cina ma anche una se-

* Al testo ha collaborato il Centro Studi sull'Economia dell'Arte (Cestart), dell'Università IULM - Facoltà di Arti, Mercati e Patrimoni dell'Umanità, nelle persone di Giancarlo Graziani e Daria Vergnano.

rie di altri Paesi asiatici.

Sono cambiati i confini del mercato dell'arte, si è modificato l'oggetto delle transazioni, basti pensare all'enorme crescita dell'arte contemporanea nel corso dell'ultimo decennio con un incremento dell'indice dei prezzi del 105,6% dal 2000 al 2010: nel 2000 l'arte contemporanea deteneva, sul mercato delle aste, una quota pari al 2,83%, dieci anni dopo questa rappresenta il 10,2% delle vendite mondiali con un fatturato passato da 82,3 milioni di dollari nel 2000 a 954,8 nel 2010.

Un boom che ha cause diverse: dall'ormai sempre maggiore scarsità di opere di livello di artisti scomparsi alla abbastanza semplice possibilità di compravendita e di esportazione di opere contemporanee, solo per citarne alcune.

Infine, si è in parte trasformato anche il profilo del consumatore. Grazie alle sue interessanti *performance* di mercato e alla relativamente bassa correlazione con i rischi dei mercati azionari e obbligazionari, l'arte si è, per esempio, guadagnata un crescente interesse nel mondo della finanza che ne ha intravisto le potenzialità come *asset class* alternativo: da qui sono nati anche nuovi servizi e prodotti, dall'*art banking* all'*art advisory*, ai fondi di investimento fino ad alcune vere e proprie "borse dell'arte" come la Shenzhen Cultural Asset and Equity Exchange.

Una serie di trasformazioni che hanno stimolato e alimentato il dibattito intorno all'"economia dell'arte" (tra l'altro consacrandola definitivamente vera e propria disciplina di studio) oltre a un crescente fermento di tutto ciò che intorno al mondo dell'arte ruota: dalle fiere, oggi circa 260 in tutto il mondo, che hanno vissuto una crescente sovrapposizione di funzioni economiche e culturali, all'editoria, alla formazione – basti pensare al numero di nuovi corsi in *arts management* sbocciati negli ultimi anni nelle università di tutto il mondo –, ai nuovi servizi di consulenza, di informazione e di compravendita sul web. Anche la rete, infatti, è stata ed è tuttora al tempo stesso prova e strumento della grande

evoluzione del mercato dell'arte e dei suoi costumi: non soltanto oggi ci si dà appuntamento per i *vernissage* con Facebook e Twitter, ma si usa la rete per cercare valutazioni, per comprare, per cercare affari e monitorare l'andamento del mercato sulle banche dati disponibili online.

Un settore dunque di grande interesse per il mercato ma, al contempo, inevitabilmente legato, nel bene e nel male, all'intervento pubblico, un intervento spesso concentrato sulla costruzione e protezione del patrimonio storico-identitario di una nazione.

Da questa consapevolezza, il presente capitolo intende dunque individuare le principali barriere al libero scambio dei beni artistici presenti oggi in Italia, analizzandone gli effetti sul mercato. Verrà inoltre proposto un confronto tra l'attuale regolamentazione del mercato italiano e quella presente nel Regno Unito, uno dei Paesi UE più liberisti per quel che concerne il mercato dell'arte, nonché principale piazza di scambio di beni artistici in Europa.

Il capitolo fotografa la situazione normativa al 31 dicembre 2010; tutte le variazioni successive a tale data saranno incluse nella prossima edizione del presente volume.

2. I mercati dell'arte: caratteristiche e peculiarità

Come già accennato, quello artistico si presenta come un settore economicamente interessante e dinamico. Si conta che oggi, a livello mondiale, operino nel *core* del mercato dell'arte oltre 400.000 imprese con un'occupazione totale di circa 2 milioni di persone. Si tratta di numeri rilevanti, ancor più se si aggiungono quelli relativi all'economia dei servizi accessori al mercato dell'arte quali le fiere, l'editoria specializzata, i servizi assicurativi e di trasporto e molti altri nei quali, secondo le stime,¹ nel 2009 sono stati spesi circa 7,2 miliardi di euro.

Senza nulla togliere alle dimensioni e alle *performan-*

1. Clare McAndrew, *The international art market 2007-2009*, Helvoirt, TEFAF, 2010.

ce degli scambi, va comunque sottolineato come l'arte non sia un bene qualsiasi e come i suoi mercati presentino caratteristiche assai peculiari che vale qui la pena illustrare brevemente.

- *La molteplicità.* Parlare di "mercato dell'arte" è in realtà improprio, si tratta infatti di una serie di mercati diversi ognuno dei quali opera a livelli differenti con propri meccanismi di scambio e di formazione dei prezzi. Questa molteplicità si concretizza non soltanto nella presenza dei cosiddetti mercati primario (compravendite dirette tra artisti e galleristi/collezionisti), secondario (rivendita tra gallerie e tra gallerie e collezionisti) e d'asta, ma anche nella sostanziale diversità di prodotti trattati all'interno di ciascun mercato (dall'arte contemporanea a quella etnica, dai mobili antichi agli oggetti di *design*) e dal segmento in cui si opera: alto, medio o basso. Si tratta dunque di tanti mercati con propri operatori specializzati, con una propria storia e un proprio pubblico di riferimento e dinamiche di domanda e offerta specifiche, più o meno soggette, a seconda dei casi, a congiunture macroeconomiche o ad altri fattori esogeni (vincoli alle esportazioni, deperimento delle opere, ecc.).
- *L'oggetto di scambio.* Il bene artistico è spesso un *unicum* irripetibile, risultato di una fase artistica e di un determinato momento storico, un bene "semioforo" portatore «grazie alla sua forma materializzata (che può essere scambiata come merce) di un segno estetico riconosciuto in uno specifico cosmo o contesto culturale».² Caratteristica fondamentale che permea il mercato dell'arte è dunque il rapporto delicato e complesso tra valore economico e valore culturale: il prezzo di offerta di un'opera è infatti indissolubilmente legato alla qualità artistica, a sua volta spesso completamente slegata dal prezzo naturale determinato dal costo di produzione. L'importanza della va-

2. Walter Santagata, *Economia dell'Arte*, Torino, Utet, 1998.

lutazione artistica rappresenta quindi un primo nodo centrale che influisce sulla formazione dei prezzi nel mercato dell'arte e ne condiziona la struttura: poiché non vi è convergenza univoca di giudizio sul merito artistico e poiché gli agenti assegnano a uno stesso livello di merito valori diversi, il mercato si dota di figure dette "gatekeeper" – critici, studiosi, collezionisti, galleristi, istituzioni museali, ecc. – alle quali si riconosce un ruolo guida per la valutazione del merito artistico e del valore monetario delle opere.³ Questi agenti esercitano un potere enorme sul mercato e sulla definizione dei prezzi, potere che è tanto più elevato quanto più sul mercato l'informazione risulta scarsa. Secondo alcuni, i prezzi dell'arte finiscono per dipendere «dall'intreccio della reale o presunta rarità di un'opera con il puro desiderio irrazionale, e niente è più facilmente manipolabile del desiderio. [...] Un prezzo equo è quello più alto che un collezionista può essere indotto a pagare».⁴

- *Gli attori coinvolti.* Sul fronte dell'offerta, da un lato abbiamo il mercato delle aste che assorbe circa il 49% del fatturato totale, poco meno di 30 miliardi di euro, fortemente concentrato nelle mani di due operatori, Christie's e Sotheby's (che insieme realizzano più del 50% del totale gestendo l'11% dei lotti venduti a livello mondiale).⁵ La quota di mercato restante – almeno per quella parte di scambi che avviene in modo formale e dunque non direttamente tra artisti e acquirenti – è gestita da un certo numero di *dealer*, ossia da mercanti e gallerie. Si tratta di circa 10.000 imprese, spesso PMI, il cui fatturato raramente supera i 2 milioni di euro l'anno. Le gallerie operano anche sul fronte della domanda, al pari di collezionisti privati o istituzionali. Vi sono poi gli investitori privati e il settore pubblico. Quest'ultimo costituisce,

3. Guido Candela - Antonello Scorcu, *Economia delle Arti*, Bologna, Zanichelli, 2004.

4. Robert Hughes citato in Donald Thompson, *Lo squalo da 12 milioni di dollari*, Milano, Mondadori, 2009 (2008), p. 268.

5. Dati riferiti al 2010. Fonte: Artprice.com.

come vedremo nel prossimo paragrafo, un attore di primo piano sia sul fronte della domanda – nelle vesti di acquirente istituzionale per musei e collezioni – sia nella strutturazione e istituzionalizzazione del mercato attraverso, per esempio, la legislazione, la fiscalità, le politiche doganali, ecc.

- *La domanda.* La domanda di beni artistici è costituita ancora oggi soprattutto dal collezionismo privato, istituzionale e pubblico. Tuttavia, come già accennato, sempre più l'arte viene presa in considerazione anche come *asset* finanziario. Chi compra arte può dunque posizionarsi lungo un segmento ideale che ha a un estremo il cosiddetto "collezionista puro" e a quello opposto il "puro speculatore". Tra i due si trovano individui progressivamente sensibili a fattori quali il rischio finanziario, le variazioni di prezzo, la regolamentazione del mercato, i costi assicurativi e di transazione, ecc.
- *Dimensione e localizzazione.* Il mercato dell'arte è un mercato globale che, come già accennato, sta sperimentando un forte rafforzamento in aree del mondo fino a poco tempo fa marginali, basti pensare alla crescente importanza di Paesi come Cina, India, Russia e del Medio Oriente. Le transazioni tuttavia restano fortemente localizzate in alcuni centri nevralgici – si pensi a New York per il mercato statunitense o a Londra e, in misura minore, Parigi per quello europeo – sia per quanto riguarda il mercato secondario sia, ancor di più, per quello delle aste.
- *Frequenza e monitoraggio degli scambi.* Non soltanto le transazioni avvengono su un numero limitato di piazze ma la parte più rilevante di questi scambi è particolarmente concentrata in alcuni periodi dell'anno – l'autunno e la primavera – almeno per quanto riguarda le compravendite in asta. In generale è dunque difficile considerare le compravendite di oggetti d'arte come un fenomeno quantitativamente omogeneo nel tempo e ciò crea una discontinuità anche nel reperimento di dati in tempo reale sull'an-

damento del mercato. Infine va rilevato come siano soprattutto i risultati d'asta a costituire la base informativa sul settore, essendo questi pubblici e periodicamente pubblicati. Su ciò che avviene nelle gallerie e nelle botteghe dei mercanti esistono solo dati assai parziali e disomogenei.

- *Costi di informazione e di transazione.* Le modalità con cui avvengono le transazioni e le peculiari caratteristiche dei beni artistici fanno sì che il mercato dell'arte presenti ancora una certa opacità. Nonostante i grossi miglioramenti avvenuti negli ultimi anni, l'informazione risulta spesso ancora molto disomogenea e difficile da elaborare a causa sia del numero elevato delle opere e dell'eterogeneità delle classi, sia della mancanza di informazioni sistematiche sulle vendite tra galleristi e collezionisti, sia per la già citata non continuità temporale delle transazioni, sia infine per la persistente e massiccia presenza di un mercato sommerso (si parla di circa 6 miliardi di dollari). Secondo alcuni questa componente "invisibile" del mercato dell'arte è «conseguenza logica e inevitabile di uno stato di cose che nasce dalla natura specifica della merce-opera d'arte, un bene non di diretto consumo, non deperibile, che può essere comprato e venduto al di fuori di ogni controllo fiscale». ⁶ Tuttavia il mercato sommerso non va dimenticato poiché «la grande quantità di transazioni del mercato non ufficiale contribuisce in misura importante, ancorché non quantificabile, alla definizione dei prezzi delle opere in circolazione». ⁷

3. Operatori e scambi sul mercato italiano

Secondo il *TEFAF Art Market Report* del 2010, nel 2009 il mercato delle aste italiano costituiva circa il 3,6% di quello mondiale con 468 milioni di euro, terzo in Europa in ordine di importanza dopo quello inglese (22,2%) e quello francese (19,10%). La dimensione complessiva

6. Francesco Poli, *Il sistema dell'arte contemporanea*, Bari, Laterza, 1999, p. 58.

7. Francesco Poli, *Il sistema dell'arte contemporanea*, p. 61.

del mercato dell'arte però è stata stimata⁸ per il 2010 in circa un miliardo di euro. L'Italia, nel 2008, ultimo anno a oggi disponibile, ha inoltre esportato arte per circa 178 milioni di euro, una cifra relativamente modesta ma che porta comunque il Paese al quarto posto in Europa, dopo Regno Unito, Francia e Germania, con Stati Uniti e Svizzera come principali mercati (quest'ultimo, mercato di sbocco naturale per motivi fiscali e non solo). Oltre il 90% dei beni esportati ha avuto come destinazione Paesi extra-europei mentre, sul fronte delle importazioni (poco meno di 126 milioni di euro), l'extra-UE appare meno dominante (circa il 58% del totale).

Tabella 1 Il fatturato delle aste e le quote di mercato di alcuni dei principali Paesi UE ed extra-UE, 2008 e 2009				
Paese	Vendite in asta 2008 (milioni)	Quota sul totale 2008	Vendite in asta 2009 (milioni)	Quota sul totale 2009
Germania	€ 454,50	2,40%	€ 360,60	2,80%
Francia	€ 1.105,30	5,80%	€ 2.474,40	19,10%
Italia	€ 514,10	2,70%	€ 468,60	3,60%
Regno Unito	€ 6.391,10	33,70%	€ 2.869,00	22,20%
UE altro	€ 190,40	1,00%	€ 107,10	0,80%
UE totale	€ 9.299,30	49,00%	€ 6.766,10	52,30%
Svizzera	€ 272,80	1,40%	€ 124,10	1,00%
Extra-UE altro	€ 37,50	0,20%	€ 19,60	0,20%
Stati Uniti	€ 6.607,80	34,80%	€ 3.111,30	24,10%
Cina	€ 1.893,80	10,00%	€ 2.347,80	18,10%
Giappone	€ 137,80	0,70%	€ 118,40	0,90%
Singapore	€ 67,70	0,40%	€ 19,80	0,20%
Taiwan	€ 93,50	0,50%	€ 45,10	0,30%
Asia altro	€ 168,00	0,90%	€ 48,30	0,40%
Resto del mondo	€ 392,80	2,10%	€ 336,20	2,60%
TOTALE	€ 18.970,90	100,00%	€ 12.936,70	100,00%

Fonte: Clare McAndrew, *The international art market 2007-2009*.

In generale, l'Italia ha evidenziato *performance* assai positive negli ultimi anni con una crescita media annua

8. Nomisma, Osservatorio sul Mercato dei Beni artistici, *Rapporto 2011*.

del 16% e, dopo le flessioni del 2008 e 2009, nel 2010 il mercato ha trovato la sua via di ripresa, anche nel comparto moderno e contemporaneo (+2,7% tra 2008 e 2009).

Quest'ultimo nel 2010 è stato stimato in poco meno di 158 milioni di euro e ha riscosso un crescente interesse anche del collezionismo straniero, come peraltro evidenziato dai risultati d'asta dell'autunno 2010.⁹

Nonostante questi dati incoraggianti il mercato dell'arte italiano risulta in generale un mercato frammentato, fortemente caratterizzato dal sommerso e da una liquidità medio bassa dovuta in parte anche al limitato grado di apertura della piazza italiana, fortemente condizionato dalla presenza di istituti, quali la cosiddetta "notifica", ampiamente descritti nel quarto paragrafo.

Sebbene, secondo le stime, sul mercato italiano dell'arte operino circa 5.700 soggetti tra case d'asta, gallerie e antiquari per un totale di quasi 25.000 occupati diretti, l'istituzionalizzazione del settore appare ancora molto parziale soprattutto per il comparto dei *dealer*. Mancano inoltre, a differenza di altri Paesi – si pensi al ruolo svolto dalla British Art Market Federation –, forme di associazionismo professionistico forti in grado di portare gli interessi di categoria ai tavoli istituzionali e di porsi come interlocutori per la definizione concertata di politiche a supporto del settore.

Tabella 2 Evoluzione del fatturato del mercato dell'arte (1998-2008) per alcuni Paesi rappresentativi				
Paesi	1998-2001	2002-2006	2007-2008	1998-2008
UK	1,60%	81,00%	10,80%	52,40%
Italia	0,00%	76,50%	11,00%	60,20%
EU	nd	70,30%	6,20%	45,20%
USA	7,00%	105,40%	-18,80%	14,90%
Cina	nd	112%	-16,90%	144%

Fonte: Clare McAndrew, *The international art market 2007-2009*.

9. Cfr. *Arteconomy*24, 26 novembre 2010.

4. Gli indicatori

Dopo il breve *excursus* sulla struttura e le dimensioni del mercato dell'arte, la presente sezione intende individuare e presentare alcuni indicatori in grado di descrivere l'attuale grado di apertura del mercato dell'arte italiano rispetto al Paese *benchmark* prescelto, ovvero il Regno Unito.

In particolare la nostra attenzione si concentrerà su quegli aspetti di natura normativa che, rispetto ai beni storico-artistici, interferiscono con l'esercizio dei diritti di proprietà sugli stessi, con la loro libera circolazione sul mercato o con lo sviluppo di un mercato trasparente ed efficiente.

Le limitazioni oggi imposte in Italia al commercio di oggetti d'arte presentano caratteristiche molteplici. Utilizzando un approccio che potrà sembrare molto inclusivo, spazieremo dal diritto d'autore al regime fiscale adottato per l'arte. Siamo convinti che anche tali aspetti abbiano importanti ricadute sulla circolazione di oggetti d'arte. La nostra stella polare sarà rappresentata dagli ostacoli frapposti al libero scambio a livello nazionale e internazionale, e spiegheremo come la natura di queste barriere abbia origini assai disparate.

Abbiamo ritenuto opportuno dividere la sezione sugli indicatori in quattro parti, ognuna delle quali analizza singoli aspetti che influiscono sul grado di apertura del mercato che intendiamo analizzare: proprietà, diritto di seguito, circolazione e regime fiscale.

Si tratta evidentemente di una suddivisione soggettiva e non necessariamente esaustiva (passibile di sovrapposizioni di termini e concetti): alcuni di questi indicatori potrebbero essere inseriti in una o in un'altra di queste quattro parti senza incorrere in errori – si pensi per esempio ai duplici effetti della cosiddetta “notifica” sulla proprietà dei beni e sulla loro circolazione.

Prima di addentrarci nel dettaglio delle questioni richiamate, è necessario però fare un cenno all'oggetto stesso del nostro studio e cioè alla categoria di “bene culturale”.

Il discrimine che determina la facoltà di disporre a proprio piacimento dell'oggetto d'arte posseduto risiede infatti nella sua inclusione o meno nella categoria di "bene culturale". Questa avviene prima di tutto in maniera diretta, attraverso gli artt. 10 e 11 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma anche mediante l'intervento attivo dell'autorità amministrativa.

In entrambi i casi si è in presenza di criteri discrezionali: nel primo caso perché la legge stabilisce a priori i requisiti di ciò che può o non può essere "bene culturale" (non lo è per esempio un bene la cui realizzazione sia avvenuta negli ultimi cinquanta anni e sia opera di autore vivente); nel secondo perché, vista l'impossibilità del legislatore di essere esaustivo nell'elencare tutte le tipologie di beni culturali da tutelare, il ricorso alla valutazione dell'autorità amministrativa per stabilire di volta in volta l'esistenza o meno di un interesse culturale per i singoli beni non può che basarsi su criteri discrezionali.

4.1 Proprietà

Quando si è al cospetto di un bene culturale sopraggiunge l'obbligo di rispettare numerose norme atte a tutelarne l'integrità. Sia che i detentori siano pubblici, sia che siano privati, l'art. 30 del Codice impone infatti di garantire la conservazione di questa tipologia di beni che cessano così di essere nella piena disponibilità del proprietario per divenire, per così dire, patrimonio della collettività. In questo modo si intende preservare per le generazioni future il capitale artistico presente sul territorio di una nazione e "avente valore di civiltà".

In realtà, le norme restrittive sul patrimonio artistico-culturale hanno motivazioni molteplici: da quelle di natura "identitaria" a quelle legate alle supposte "esternalità" positive della fruizione pubblica del nostro patrimonio. Da queste considerazioni discende concretamente un insieme di misure volto a sottrarre al detentore del bene culturale il completo esercizio dei diritti di proprietà.

L'autorità pubblica avoca a sé una serie di funzioni volte a farle acquisire una posizione "privilegiata". Con l'espressione "acquisti privilegiati in tema di beni culturali" si fa infatti riferimento a quegli istituti che consentono allo Stato di avere strumenti eccezionali nel settore dei beni culturali.

Il primo di questi istituti riguarda ciò che viene disciplinato all'art. 91 del Codice: i beni ritrovati, i quali rientrano nella casistica enunciata all'art. 10, appartengono di diritto allo Stato, a prescindere da quale sia il soggetto autore del ritrovamento. Gli altri istituti sono invece rappresentati dalla prelazione, dall'acquisto coattivo e dalle espropriazioni.

Perché lo Stato possa esercitare la prelazione (che, convenzionalmente, viene definita "artistica") occorre essere al cospetto di un atto di alienazione a titolo oneroso (inteso come qualunque atto traslativo della proprietà del bene), oppure di un atto di conferimento in società del bene. Nel primo caso lo Stato ha il potere di acquistarlo al medesimo prezzo stabilito dall'atto di vendita; nel secondo al valore attribuito nell'atto di conferimento.

Con l'acquisto coattivo invece lo Stato può acquistare un bene per il quale sia stata richiesta l'autorizzazione per la sua esportazione. È evidente, in questo secondo caso, come ci si trovi al cospetto di una norma assai limitativa delle prerogative del proprietario: se l'esercizio della prelazione avviene solo nel caso in cui sussista la volontà del possessore di cedere il bene, l'acquisto coattivo può intervenire anche per una richiesta di esportazione dovuta a motivi personali, familiari ecc.

Per depotenziare l'effetto di tale norma, il Codice prevede tuttavia che il possessore del bene possa rinunciare all'esportazione prima della notifica del provvedimento di acquisto. In questo modo si evita la paradossale situazione della perdita del bene (seppur dietro compenso) per averne chiesto la fuoriuscita dal territorio italiano.

Tabella 3 Acquisti coattivi, prelazioni e rinunce all'esportazione, 2009 e 2010		
	2009	2010
Acquisti coattivi all'esportazione	6	21
Prelazioni	10	7
Rinunce all'esportazione a seguito di proposta di acquisto	9	15

Fonte: Tutela del Patrimonio Storico Artistico ed Etnoantropologico DG PABAAC
La tabella è stata pubblicata originariamente sull'inserito *Plus 24 de Il Sole 24 Ore*, 9 aprile 2011, p. 25.

Se la prelazione artistica e l'acquisto coattivo sono due istituti di cui si avvale lo Stato per ampliare il proprio patrimonio, l'espropriazione dovrebbe invece rappresentare una misura di natura eccezionale, rispondente, come afferma il Codice, «ad un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni». Nei fatti, anche l'espropriazione di beni culturali rappresenta un trasferimento forzoso di un bene dalla sfera giuridica del proprietario a quella di un altro soggetto.

Non prevede invece il passaggio di titoli di proprietà l'istituto della custodia coattiva, da applicarsi in via temporanea sui beni mobili. La motivazione di tale misura risiede nell'esigenza di garantire la sicurezza oppure di assicurare la conservazione del bene. La custodia di tali beni avviene in pubblici istituti, privando in tal modo il proprietario della loro disponibilità.

Tutte le misure sopra elencate prevedono una larghissima discrezionalità per la loro adozione perché, nonostante il Codice cerchi di attenuare la vaghezza delle disposizioni, si tratta di procedure tecnico-amministrative che lasciano molto spazio alla soggettività di chi è preposto a dare esecuzione alle norme.

Sul trasferimento dei diritti di proprietà sui singoli beni mobili, il Codice analizza anche il percorso inverso a quello da noi fino ad ora trattato. In realtà, l'autorità pubblica è molto refrattaria a disfarsi dei beni artistici posseduti. Tra le categorie di beni demaniali inalienabili figurano le raccolte di musei, pi-

nacoteche, gallerie e biblioteche; così come i beni mobili appartenenti a soggetti pubblici o privati senza fine di lucro per i quali non è ancora stato concluso il procedimento di verifica dell'interesse culturale e le cose mobili opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni se incluse in raccolte appartenenti a enti territoriali.

La ragione dell'ampiezza della categoria di "beni culturali demaniali" sottratti alla possibilità di essere ceduti a soggetti privati sta nel ritenere il proprietario pubblico come quello più idoneo per perseguire precise finalità: la tutela del bene, la sua fruizione pubblica e il conseguente arricchimento culturale della collettività.

4.2 *Diritto di seguito*

La presenza o meno del diritto di seguito nella legislazione di un Paese e il modo in cui viene applicato producono precisi effetti sul volume degli scambi di oggetti d'arte. Al pari del regime fiscale cui deve sottostare il settore, il diritto di seguito si manifesta come un "costo" suppletivo che grava sulla transazione. Tale specifica forma di diritto d'autore stabilisce che all'artista (o ai suoi eredi, per settanta anni dalla sua morte) spetti un compenso sul prezzo di ogni vendita successiva alla prima cessione dell'opera. In Italia il diritto di seguito è stato introdotto con decreto legislativo 13 febbraio 2006 n. 118, in recepimento della direttiva dell'Unione Europea 2001/84/CE sul *Diritto d'autore di un'opera d'arte sulle successive rivendite dell'originale*. La direttiva è andata così ad armonizzare un ambito che prima di allora era lasciato alla discrezionalità del legislatore nazionale.

Tale normativa sul diritto d'autore aveva (e ha tuttora) importanti effetti in termini di delocalizzazione delle vendite, come emerge anche da un recente rapporto condotto dalla FEAGA,¹⁰ la Federazione delle Associazioni di Gallerie d'Arte europee che mette in luce ap-

¹⁰. Silvia Anna Barillà, "Feaga boccia il droit de suite", in *Plus 24 de Il Sole 24 Ore*, 30 aprile 2011.

punto come uno dei Paesi che ha maggiormente beneficiato dell'opera di armonizzazione delle legislazioni sia stata la Svizzera, Paese in cui il diritto di seguito non è applicato.

Se l'impostazione generale delle normative statali dei Paesi comunitari è identica, vi sono ugualmente differenze nei dettagli, come, ad esempio, nella soglia minima di applicazione.

Tabella 4 Applicazione del diritto di seguito in Italia	
Scaglioni prezzo di vendita	Aliquota diritto di seguito
0 – 3.000 euro	0%
3.001 – 50.000 euro	4%
50.001 – 200.000 euro	3%
200.001 – 350.000 euro	1%
350.001 – 500.000 euro	0,5%
501.000 euro e oltre	0,25%

Non è nostro compito entrare nel merito della discussione sulle ragioni etiche di tale misura, in questa sede ci limitiamo solamente a dare brevemente conto dei suoi effetti economici sul mercato dell'arte. A tal fine utilizzeremo anche i risultati di una recente indagine contenuta in un volume curato da Guido Candela e Antonello Scorcu.¹¹

Tralasciando interessanti evidenze emerse dall'indagine, ci sembra opportuno presentare quelli che vengono definitivi come effetti "perversi" del diritto di seguito:

- Secondo l'81% delle gallerie e il 71% delle case d'asta [intervistate], il diritto di seguito avvantaggia gli artisti più affermati e famosi, che ne hanno meno bisogno, e provoca una redistribuzione della ricchezza a discapito degli artisti più giovani o meno noti;
- secondo l'86% delle gallerie e l'88% delle case d'asta, il diritto di seguito incentiva lo sviluppo del mercato "sommerso", aumentando l'elusione e l'evasione

11. Guido Candela - Antonello Scorcu (a cura di), *Il maestro e il suo diritto. Temi e problemi del diritto di seguito*, Torino, Umberto Allemandi & C., 2010.

- del compenso spettante agli autori;
- secondo il 76% delle gallerie e il 94% delle case d'asta, il diritto di seguito favorisce i mercati dei Paesi che non lo adottano, incentivando di conseguenza un inefficiente trasferimento del commercio tra piazze diverse.¹²

Soprattutto quest'ultimo punto spiega bene il perché della nostra scelta di inserire il diritto di seguito fra le norme che influiscono sul volume degli scambi di oggetti d'arte nei e fra i diversi Paesi.

Un ultimo e interessante aspetto del diritto di seguito riguarda il modo in cui tale diritto è riscosso e intermediato. In Italia esiste un monopolio legale per il quale è la SIAE (Società italiana degli Autori ed Editori) a doversi fare carico di tali mansioni dietro il pagamento di una provvigione: dal 9 aprile 2011 i costi amministrativi fatti pagare dall'ente pubblico corrispondono al 20% dell'ammontare del compenso oggetto della riscossione. Prima di tale data erano invece del 22%.¹³

4.3 Circolazione

La circolazione dei beni artistici è sottoposta a convenzioni internazionali, normative comunitarie e, naturalmente, alla legislazione dei singoli Stati. Da una parte vi è l'esigenza di preservare tali beni, dall'altra vi sono le regole del mercato. Gli oggetti d'arte sono infatti soggetti sia alle dinamiche commerciali sia alle norme restrittive imposte dalle autorità pubbliche. In generale, con l'eccezione degli Stati Uniti, la gran parte dei Paesi, oltre 150 nel mondo, applica una qualche forma di restrizione al commercio d'arte, sia questo basato su criteri relativi all'età dei beni o al loro valore

12. Guido Candela - Antonello Scorcu (a cura di), *Il maestro e il suo diritto*, p. 104.

13. Per una analisi approfondita dei costi imposti dalla SIAE in tema di diritto di seguito si veda Diego Menegon, "Diritto di seguito. Liberalizzare i servizi di intermediazione per sostenere l'arte", IBL Focus n. 180, 30 gennaio 2011, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_180_Menegon.pdf.

economico – anche se l'intensità, e i conseguenti effetti, possono variare enormemente.

Gli equilibri che spesso si creano, soprattutto in alcuni Paesi europei (fra cui l'Italia), risultano sbilanciati a tutto svantaggio della libera circolazione di questi beni.

Si tratta di misure protezionistiche che vengono motivate con la natura intrinsecamente identitaria del patrimonio artistico e culturale che risiede sul territorio di uno Stato. Nella realtà, tale argomento vale fino a un certo punto e in molti casi il legame fra l'insieme degli oggetti artistici e lo Stato entro il quale risiedono non è poi così stretto.

Il controllo delle esportazioni è difeso perché permette di preservare il patrimonio nazionale dei Paesi che attuano tali norme restrittive, vale a dire, di conservare il proprio *stock* di oggetti d'arte. In Gran Bretagna, dove il controllo è rigidamente attuato, lo *stock* di arte consiste più in arte prodotta in altri Paesi che in arte realizzata nel Regno Unito stesso. Gli inglesi e i francesi hanno acquistato oggetti d'arte quando erano le popolazioni più ricche al mondo. Ora non lo sono più e stanno perdendo i loro beni artistici a vantaggio delle popolazioni che possono permettersi di pagare di più nell'acquistare quello che vogliono e nel mantenere ciò che hanno. La movimentazione di oggetti d'arte dai Paesi poveri a quelli ricchi è avvenuta per migliaia di anni e si è avuta per lo più in una direzione unica, ovvero verso il mondo occidentale.¹⁴

La regolamentazione del commercio dei beni culturali è prodotta sia a livello statale sia sovranazionale:

A livello globale [...] accanto alle norme delle convenzioni Unesco e Unidroit, vi sono, infatti, i codici di condotta dei mercanti d'arte internazionali, le dichiarazioni tra Stati, le *Guidelines* in materia di cooperazione commerciali, gli accordi Gatt e Omc, l'ac-

14. William Grampp, *Pricing the priceless. Art, artists, and economics*, New York, Basic Books, 1989, p. 231.

cordo Omc sulle sovvenzioni pubbliche e le misure compensative, il Gats nelle ipotesi di circolazione dei servizi culturali.¹⁵

Questo elenco solo per dare una idea della estensione del livello sovranazionale di regole che disciplinano il settore. Fuori da questa veloce carrellata rimane poi quanto previsto dall'ordinamento comunitario. Quest'ultimo partecipa nella definizione delle norme sia mediante disposizioni contenute nel Trattato sul funzionamento dell'UE sia con specifici regolamenti.¹⁶ L'assunto di base è che i beni che costituiscono il patrimonio culturale non possono essere completamente assimilati a merci. Di qui ne consegue il fatto che le limitazioni alla circolazione in ambito comunitario sono consentite in deroga al principio della libera circolazione dei beni. In ogni caso, viene lasciata al legislatore nazionale l'individuazione di quali cose costituiscono il patrimonio artistico e culturale di un Paese.

In Italia, come abbiamo visto in precedenza, esiste una categoria di oggetti d'arte non sottoposta alle disposizioni del Codice. In questi casi non vi sono limitazioni alle esportazioni: l'uscita di opere di artista vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni non è infatti soggetta ad autorizzazione. Tuttavia occorre dimostrare all'ufficio esportazione la presenza di tali caratteristiche. Per tutti gli altri beni i limiti che vengono imposti alla loro circolazione sono particolarmente stringenti.

Relativamente all'uscita definitiva dal territorio della Repubblica, a disciplinare tale aspetto è *in primis* l'art. 65 del Codice. Tale norma è innovativa rispetto alle

15. Elisa D'Alterio, "Il commercio", in Lorenzo Casini (a cura di), *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 96.

16. Per l'esportazione di beni culturali si può fare riferimento al regolamento CEE n. 3911/1992, modificato dal regolamento CE n. 806/2003 e poi sostituito dal regolamento CE n. 116/2009; per la restituzione di beni culturali usciti in maniera illecita da uno degli Stati membri è intervenuta la direttiva 93/7/CEE, in seguito modificata dalla direttiva 2001/38/CE; infine, per il regime comune applicabile alle importazioni si veda il regolamento CE n. 3285/1994, sostituito dal regolamento CE n. 260/2009.

precedenti disposizioni, ma lo è nel senso che «l'attuale Codice applica in modo più restrittivo la disciplina dell'uscita dei beni culturali dal territorio nazionale».¹⁷ La disciplina attuale rende assoluto il divieto per quei beni culturali identificati come tali dall'art. 10 del Codice, lasciando come unica possibilità la loro uscita temporanea.

Chi voglia fare uscire un bene opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni deve richiedere al competente ufficio di esportazione l'attestato di libera circolazione. Come disciplinato dall'art. 68 del Codice, entro tre giorni dalla richiesta l'ufficio di esportazione deve darne notizia ai competenti uffici del Ministero e, nei successivi dieci giorni, deve fornire loro ogni elemento conoscitivo utile per valutare nel miglior modo possibile tale richiesta. L'ufficio esportazione rilascerà o negherà con motivato giudizio l'attestato di libera circolazione, attenendosi a indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero. Tale attestato, qualora venga concesso, avrà validità triennale. Nel caso invece venga rifiutato, ciò comporterà l'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale.

Con l'istituto giuridico della "notifica" si intende salvaguardare un bene mobile presente sul territorio italiano. Una volta che è stato stabilito l'interesse culturale del bene, questo viene sottoposto ai poteri di vigilanza e di ispezione disciplinati dal Codice e ai divieti di alterazione del bene stesso, oltre che, come già visto, alle norme che ne vietano l'esportazione definitiva e la vendita all'estero. Tale imposizione viene adottata su basi "tecnico-discrezionali" dalle autorità preposte a questo compito, mentre permane la possibilità di sindacare la scelta compiuta se sono ravvisati elementi di incongruenza o di illogicità nella motivazione.

Ad oggi non esiste un elenco di pubblico dominio dei beni "notificati", ma solamente il suo possessore e i

17. Dario Nardella, "Articolo 65 – Uscita definitiva", in Marco Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commentario al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 301.

soggetti preposti a valutarne l'interesse culturale sono a conoscenza del vincolo posto al bene.

Stando ai risultati di una indagine campionaria condotta su operatori ed esperti di settore per valutare l'impatto economico della notifica,¹⁸ per oltre il 90% degli intervistati questo istituto produce una svalutazione delle opere di elevato valore. Il 25% delle risposte pervenute indica il deprezzamento dell'opera in una quota addirittura superiore al 40% del suo valore. Inoltre, per quasi l'80% degli intervistati la notifica favorisce il mercato nero, ovvero la vendita clandestina di opere d'arte italiane all'estero.

Per l'ingresso nel territorio italiano di beni di interesse culturale è previsto, su richiesta, il rilascio di un certificato di avvenuta spedizione (se i beni provengono da uno Stato dell'UE) o di avvenuta importazione (se i beni provengono da Paesi terzi). Tali certificati hanno validità quinquennale e servono per attestare il lecito ingresso dei beni in Italia.

Come era facile prevedere, se da una parte le procedure per l'uscita dei beni artistici sono complesse e dense di ostacoli, dall'altra le procedure per il loro ingresso nel territorio della Repubblica sono poco più di una formalità.

4.4 Regime fiscale

La fiscalità rappresenta un ulteriore e importante elemento che condiziona lo sviluppo e le dinamiche del mercato dell'arte. Così come il diritto di seguito anche l'Imposta sul valore aggiunto (Iva) è stata oggetto di una direttiva comunitaria (direttiva 2006/112/CE). Dalla nascita dell'UE vi è infatti la volontà di "avvicinare" le imposte indirette, mentre per le imposte dirette la discrezionalità dei governi rimane molto ampia. Al momento è stabilita a livello comunitario una aliquota Iva minima del 15% (salvo esoneri e autorizzazioni speciali).

18. Monte dei Paschi, Area Research, *Indagine riguardante gli impatti economici della notifica nell'arte italiana*, presentazione tenuta in occasione del convegno "La proprietà dimezzata - L'istituto della notifica", Roma, 24 marzo 2011.

Per la creazione del nostro Indice prendiamo in considerazione l'Iva sull'arte per una ragione specifica: aliquote molto elevate costituiscono una barriera per gli scambi e spostano questi ultimi verso quelle nazioni con un fisco meno vessatorio.

All'interno dell'Unione Europea esiste un regime particolare d'imposizione applicabile ai beni d'occasione e agli oggetti d'arte, d'antiquariato e da collezione. Pertanto, anche in Italia è in uso il regime del margine (con le limitazioni imposte a livello comunitario): l'imposta relativa alla rivendita di un oggetto d'arte è stabilita tenendo conto della differenza tra il prezzo di acquisto del bene e quello della successiva vendita. Si tratta di un regime Iva facoltativo, che lascia la possibilità al contribuente (ove risponda ai requisiti prescritti dalla normativa comunitaria) di scegliere fra tale sistema di esazione o la tassazione ordinaria.

Venendo a quest'ultima, le importazioni e le cessioni di oggetti d'arte da parte degli autori, o dei loro eredi e legatari, sono soggette in Italia a una aliquota Iva del 10%. Le vendite effettuate in galleria o da professionisti sono sottoposte invece a una aliquota del 20%. Del 10% è l'aliquota sull'importazione di oggetti d'arte da Paesi extra-europei. Sono esentate dal pagamento dell'imposta le importazioni temporanee per fini espositivi e quelle di oggetti donati a enti pubblici.

5. Il Paese *benchmark*: il Regno Unito

Il mercato dell'arte è da decenni dominato dagli Stati Uniti e dal Regno Unito, nonostante i cambiamenti oggi in atto che, come già accennato, hanno portato negli ultimi anni alla rapida ascesa della Cina. Quest'ultima nel 2010 ha addirittura sorpassato, in termini di quote di mercato, il Regno Unito (23% contro il 22%) che tuttavia rimane di gran lunga il Paese UE con il mercato dell'arte più dinamico e che rappresenta circa il 59% del totale comunitario. Questo grazie non solo a un sistema normativo tradizionalmente favorevole agli scambi ma anche a un'attenzione particolare, da

parte delle istituzioni, al mercato dell'arte e alle sue necessità.¹⁹

Tabella 5 Scambi in oggetti d'arte, 2008 (milioni di euro)			
Nazione	Importazioni	Esportazioni	Differenza (Imp. – Exp.)
Cina	328,6	498,9	170,3
Francia	1.009,9	464,1	545,7
Germania	483,4	285,7	197,6
India	214,8	18,4	196,4
Italia	178	125,7	52,3
Regno Unito	3.371,1	3.000,1	371
Stati Uniti	5.205,4	4.874	331,3
Svizzera	1.033	1.132,1	-99,1
Unione Europea	5.491,3	4.881,9	609,5

Fonte: Clare McAndrew, *The international art market 2007-2009*.

In generale è possibile stabilire una certa correlazione tra volumi degli scambi di oggetti d'arte e contesto normativo, come si evince anche dalla Tabella 5: non è dunque un caso che Paesi come Stati Uniti e Svizzera, dotati di un sistema di regole e di regimi fiscali che hanno tradizionalmente consentito una particolare vitalità alle proprie economie, dimostrino una accentuata vivacità anche per quel che riguarda il mercato dell'arte. Così è stato (ed è) anche per il Regno Unito, nonostante il Paese abbia dovuto adeguarsi man mano alle condizioni stabilite dalla sua partecipazione all'Unione Europea. Infatti,

L'adesione del Regno Unito all'UE ha significato l'adozione di una certa legislazione volta ad armonizzare la tassazione e altre materie all'interno dell'intera Comunità. Queste regole spaziano dalle aliquote Iva e dal diritto di seguito, che hanno un ovvio e diretto impatto sugli scambi, fino alle direttive sull'ambiente, le quali spesso sembrano avere poco a che fare con il mercato dell'arte ma che invece producono conseguenze inattese su singoli e specifici settori. Il 75% di tutti i

19. Cfr. Clare McAndrew (a cura di), *Fine Art and High Finance*, New York, Bloomberg Press, 2010, pp. 183-184.

professionisti intervistati ritiene che questo aumento di regole stia avendo un effetto negativo sulla propria attività.²⁰

Nonostante questo processo di armonizzazione, nel 2009, sulle circa 400.000 attività legate al mercato dell'arte in tutto il mondo, più di 9.000 avevano sede nel Regno Unito. La seguente tabella presenta alcuni dati riguardanti il numero di soggetti economici attivi in tale mercato.

Tabella 6 Numero di attività commerciali nel mercato dell'arte, 2009			
Nazione	Case d'asta	Gallerie / Mercanti	Totale
Cina	300	40.000	40.300
Francia	630	9.050	9.680
Germania	110	4.000	4.110
Italia	300	5.475	5.775
Regno Unito	1.225	7.960	9.215
Stati Uniti	3.500	55.000	58.500
Svizzera	80	2.320	2.400
Unione Europea	4.000	55.000	59.000

Fonte: Clare McAndrew, *The international art market 2007-2009*.

5.1 Proprietà e circolazione

La politica dei beni culturali attuata nel Regno Unito distingue due ambiti di riferimento:

- gli edifici d'interesse storico e artistico e i siti archeologici;
- le opere d'arte (*moveable objects*).

Considerati i fini della nostra analisi, prenderemo in considerazione unicamente il secondo ambito, quello riguardante le opere d'arte e i beni mobili in generale.

La politica dei beni mobili si esprime nel Regno Unito in maniera piuttosto frammentata. Diversamente da quanto accade in altri Stati europei, come Italia e Francia,

²⁰ The European Fine Art Foundation, *The International Art Market 2007-2009. Trends in the Art during the Global Recession*, 2010, p. 60.

in UK non esiste infatti una definizione caratteristica di cosa s'intenda con "bene culturale" e quali oggetti possano essere ricondotti a questa classificazione. Rispetto all'Italia vi è poi una distinzione abbastanza netta fra le due categorie di beni prima richiamata (i beni mobili e quelli immobili).

Questo approccio ha determinato, in particolare a partire dagli anni Cinquanta, meno limiti alla circolazione delle opere e vincoli meno stringenti per la tutela dei beni di proprietà privata. Inoltre va ricordato che, nel Regno Unito, è prevista anche l'alienabilità di opere di collezioni pubbliche (il cosiddetto "*deaccessioning*"), il che consente da un lato ai musei e alle gallerie di cedere opere non più coerenti con la loro missione o rivelatesi dei falsi o, ancora, irrimediabilmente danneggiate, dall'altra di reperire risorse per nuove acquisizioni. Il *deaccessioning* prevede ovviamente un iter ben preciso e un codice etico, codificato negli statuti dei musei, nonché un'approvazione dei *Board of Trustees* o delle direzioni.

Ai fini del nostro studio, molto interessanti risultano le procedure che riguardano la richiesta di licenze per l'esportazione (definitiva o temporanea), di un oggetto d'arte al di fuori del territorio britannico.

Il presupposto iniziale prevede, innanzi tutto, l'assenza di vincoli per opere d'arte che abbiano meno di cinquant'anni (per l'esportazione in un Paese dell'Unione Europea) e che siano messe in circolazione dal loro autore (solo per l'esportazione in Paesi extra-europei). Inoltre sono stabilite soglie minime di valore sotto le quali la licenza non si rende necessaria. In genere tale soglia è quantificata in 65.000 sterline, ma esistono eccezioni: ad esempio, per i quadri a olio o tempera è posta a 185.000 sterline.

Per tutti gli altri casi, per la fuoriuscita dai confini nazionali occorre invece ottenere una licenza di esportazione.

L'ente preposto al rilascio di tale licenza è l'Export Licensing Unit, che è parte del Museums, Libraries and

Archives Council (MLA). Esiste inoltre un organismo – la Reviewing Committee on the Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest (RCEWA), nata nel 1952 – che affianca il Department for Culture Media and Sport (DCMS). Questa commissione indipendente e semi-pubblica è composta da otto membri scelti tra esperti del settore: sette tra questi si misurano con ambiti operativi specifici (pittura, oggetti d'arredo, manoscritti, ecc.) mentre l'ottavo membro è rappresentato dal Presidente. Si tratta di un organo consultivo le cui competenze vertono:

- in generale, sulle diverse situazioni inerenti l'esportazione delle opere d'arte e dei reperti archeologici, tenendo conto della normativa sul tema: *Import Export and Customs Powers (Defence) Act* (1939) e, più recentemente, *Export Control Act* (2002);²¹
- sugli specifici casi in cui sia opportuno negare l'esportazione di un oggetto perché a rischio di mancata tutela;
- su questioni normative in merito alla documentazione e alle procedure da seguire.

Qualunque bene che si voglia esportare va dunque sottoposto all'attenzione dell'Export Licensing Unit. Se, contestualmente alla presentazione della domanda di licenza, viene allegata prova che il bene per il quale si richiede l'esportazione è entrato nel Regno Unito negli ultimi cinquant'anni, la licenza viene normalmente rilasciata in cinque giorni. Se, al contrario, il bene si trova sul suolo nazionale da oltre cinquant'anni, ad analizzare il modulo di domanda sarà un *expert adviser*, appartenente a un museo o a una galleria nazionali, il quale valuterà la richiesta entro quindici giorni dal ricevimento della documentazione. Quando un *expert adviser* blocca

²¹ Si ricorda che a partire dall'*Export Control Act* del 2002 è stato redatto nel 2003, dal DCMS, ed è in vigore dal 2004 il testo *Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order* (con riferimento comunitario Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, relativo all'esportazione di beni culturali).

la richiesta di esportazione è perché ritiene che l'oggetto esaminato sia conforme a uno o più dei cosiddetti *Waverley Criteria* (Tabella 7).

Il passo seguente porta l'*expert adviser*, tramite l'Export Licensing Unit, a sottoporre il caso all'attenzione della Reviewing Committee on the Export of Works of Art.

Tabella 7 I Waverley Criteria		
Waverley 1	Waverley 2	Waverley 3
<i>Storia.</i> Il bene è così strettamente legato alla nostra storia e alla vita della nazione a tal punto che la sua fuoriuscita sarebbe da considerarsi una disgrazia?	<i>Estetica.</i> Il bene è di una evidente importanza estetica?	<i>Studio.</i> Il bene è di evidente significato per lo studio di un particolare ramo dell'arte, della cultura o della storia?

La RCEWA e i suoi consulenti richiedono tanto all'*expert adviser* quanto al richiedente della licenza di presentare un elaborato, per cui il primo giustificherà l'attribuzione dei *Waverley Criteria* mentre il proprietario del bene esprimerà il suo disaccordo o meno con le valutazioni effettuate. Tutte e due le parti dovranno, infatti, argomentare le proprie ragioni per iscritto e tali documenti saranno utili alla commissione per pronunciarsi dopo una votazione finale.

I beni artistici presi in esame dalla RCEWA non necessitano, per essere definiti di interesse culturale, di rispondere positivamente a tutti e tre i quesiti: soddisfatto anche solo uno dei *Waverley Criteria*, la commissione trasferisce l'attenzione del caso al titolare (*Secretary of State*) del DCMS. Quando il collegio direttivo (*Ministers*) del DCMS stabilisce che l'oggetto preso in esame sia classificato come *national treasure*, ritarda di prassi la sua decisione in merito alla concessione della licenza di esportazione, questo per permettere a eventuali acquirenti britannici di avanzare offerte per l'acquisto del bene in questione. Il periodo di "attesa" varia dai due ai sei mesi, sulla base del valore di mercato del bene. Durante tale periodo tanto le istituzioni pubbliche

quanto i soggetti privati possono proporre un'offerta (*bona fide offer*) per l'acquisto del medesimo, evitando così l'uscita dai confini nazionali. Le richieste sono vagliate dal *Secretary of State*, che porrà l'ultima parola sul rilascio dei documenti necessari alla circolazione (licenza di esportazione) oppure sul blocco dell'oggetto d'arte per favorirne la vendita ai soggetti locali interessati. Il DCMS dovrà verificare l'attendibilità delle proposte e l'adeguatezza di ogni figura che si palesi come possibile compratore, tenendo al corrente delle proposte ricevute il proprietario del bene.²² Rispetto al settore pubblico, un acquirente privato sarà chiamato a soddisfare le cosiddette *Ridley Rules*, criteri di garanzia connessi alla conservazione e tutela dell'opera, i quali prevedono che il bene sia reso fruibile per almeno cento giorni all'anno dopo il suo eventuale acquisto e che sia garantita la permanenza dell'oggetto in patria.

Tabella 8

Oggetti di interesse culturale acquistati o esportati

Anno	Oggetti esaminati dalla RCEWA	Oggetti riconosciuti in linea con i Waverley Criteria	Beni acquistati (rimasti sul territorio inglese)	Beni esportati (fuoriusciti dal territorio inglese)
2009/2010	22	13	6	6
2008/2009	27	19	9	7
2007/2008	18	17	8	7

Fonte: Report annuali della Reviewing Committee

5.2 Il diritto di seguito

La legislazione britannica inerente alla disciplina del *Droit de suite* è di recente formazione e si affida al provvedimento n. 346 o meglio noto come *The Artist's Resale Right Regulations*, entrato in vigore il 14 febbraio 2006 e con seguenti revisioni nel 2009. Dal punto di vista formale, l'autore può rivendicare il suo diritto solo se la

²² Il proprietario, infatti, è lasciato libero di accettare o no le richieste di acquisto pervenute, e anche di indicare quelle da lui privilegiate in caso di consenso.

compravendita è condotta da soggetti operanti professionalmente nel mercato dell'arte – che non abbiano acquisito l'opera dal suo autore meno di tre anni prima – e il prezzo di rivendita non sia inferiore ai 1.000 euro.

Così come in Italia occorre appoggiarsi alla SIAE, anche nel Regno Unito è imposto all'artista l'obbligo di rivolgersi a società (*collecting society*) che si occupano della raccolta e della distribuzione dei compensi derivanti dal diritto di seguito. Pur dovendo rispettare questo requisito, all'artista è lasciata libertà di scegliere a quale tra le diverse società rivolgersi.

La differenza fra i due Paesi è dunque da ascrivere principalmente al modello utilizzato in tema di società di intermediazione del diritto d'autore: se, infatti, nel caso italiano ci troviamo di fronte a un monopolio legale (SIAE), in quello britannico siamo all'interno di un mercato aperto e concorrenziale.

Tale diversità incide anche sulla provvigione richiesta dalle rispettive società di intermediazione. Oltremania, fino a qualche anno fa, la DACS (Designs and Artist Copyright Society) deteneva una posizione quasi monopolistica nel settore del diritto d'autore per le arti figurative. La percentuale degli introiti trattenuta era del 25%. Proprio questi alti costi di intermediazione hanno favorito l'accesso nel mercato di altri soggetti. Tra questi, la ACS (Artists' Collecting Society), già attiva ma su un ambito circoscritto, ha esteso la propria offerta alla totalità degli artisti. La pressione della concorrenza ha così determinato un abbassamento delle provvigioni, che ora si attestano per ambedue le società al 15% della quota riscossa.

Infine, il *Resale Royalty* è erogato secondo percentuali distribuite per scaglioni di prezzo. Le fasce di prezzo sono le stesse stabilite dal diritto italiano, a eccezione della cifra di partenza: in Italia fissata a 3.000 euro, nel Regno Unito a 1.000 euro. Una differenza importante riguarda invece la deroga che consente al Regno Unito di non prevedere il diritto di seguito per gli eredi degli artisti defunti. Fino al primo gennaio 2012 il diritto di

seguito sarà corrisposto unicamente agli artisti viventi.

Tabella 9 Applicazione del diritto di seguito nel Regno Unito	
Scaglioni prezzo di vendita	Aliquota diritto di seguito
Da 1.000 a 50.000 euro	4%
Da 50.000,01 a 200.000 euro	3%
Da 200.000,01 a 350.000 euro	1%
Da 350.000,01 a 500.000 euro	0,5%
Oltre i 500.000 euro	0,25%

5.3 Il regime fiscale

Nel Regno Unito l'imposta sul valore aggiunto prende il nome di *Value-added tax* (Vat). In generale, ogni volta che si è al cospetto della vendita di un oggetto d'arte, il venditore deve tenere conto di tale imposta, la cui aliquota è quella standard in vigore per i beni e i servizi. L'aliquota standard è stata portata, dal primo gennaio 2011, dal 17,5% al 20%.

Così come per l'Italia, anche in UK sono previste regole speciali per la vendita di beni di seconda-mano e per gli oggetti d'arte. L'obiettivo è quello di evitare di fare pagare l'imposta sul valore totale di questi beni ogni volta che sono venduti. La Vat può venire pertanto pagata sul margine realizzato dalla vendita.

Nel Regno Unito le importazioni di oggetti d'arte provenienti da Paesi non facenti parte dell'Unione Europea sono sottoposte a una aliquota ridotta del 5% (fino al 1999 era addirittura del 2,5%). Per gli oggetti di antiquariato l'aliquota è del 5% se tali beni sono stati realizzati da più di un secolo, se invece hanno meno di cento anni sono soggetti all'aliquota standard che fino al 31 dicembre 2010 è stata del 17,5%. Anche le vendite dirette da parte dell'artista o dei suoi eredi sono sottoposte all'aliquota standard. Le esportazioni dal Regno Unito verso Paesi extra-UE non sono soggette al pagamento della Vat. Infine occorre segnalare come le aliquote presenti nel Regno Unito non siano tra le più basse all'interno dell'UE. Per fare solamente un rapido esempio, in

Germania le cessioni effettuate sia dai professionisti che dagli artisti e le importazioni da Paesi extra-UE sono sottoposte a una aliquota Iva del 7%.

6. Quanto è aperto il mercato italiano

Pur essendo il terzo mercato d'arte in Europa, l'Italia si presenta come una piazza meno competitiva di altre, soprattutto quando confrontata con il Paese *benchmark* su quattro aspetti in particolare: la presenza di istituti giuridici che limitano la proprietà privata, l'applicazione del *Droit de suite*, i divieti imposti alla circolazione di alcuni beni culturali e artistici, e la leva fiscale.

1) *Proprietà* – 40%. L'indicatore si compone di due aspetti: uno, principale, legato all'esercizio dei diritti di proprietà da parte del detentore privato di un oggetto d'arte; l'altro, con una incidenza minore sul dinamismo del mercato dell'arte, identificabile nella alienazione dei beni di proprietà dello Stato.

Il primo punto vede nell'Italia un esempio di come i diritti del legittimo proprietario del bene possano subire una compressione a tutto vantaggio di finalità "superiori", quali la costruzione e il rafforzamento dell'identità nazionale, l'internalizzazione di "esternalità" positive connesse alla fruizione di arte e cultura, la preservazione del patrimonio artistico per le generazioni future.

Per raggiungere tali obiettivi lo Stato italiano ha prodotto una normativa molto attenta a includere sotto l'ombrello della categoria di "beni culturali" una vasta gamma di cose mobili e immobili, prevedendo limiti alla condotta degli individui possessori di beni storico-artistici e attribuendosi la facoltà di una ingerenza diretta nel caso in cui intenda dare attuazione ad alcuni istituti giuridici quali la prelazione o l'acquisto coattivo.

Nel Regno Unito, un chiaro orientamento volto a distinguere fra beni culturali immobili e beni artistici mobili ha prodotto invece una maggiore libertà e un maggior dinamismo in quest'ultimo settore: pur tenendo

conto di una generale tendenza nel mondo occidentale a trattare gli oggetti d'arte non come semplici merci ma come beni "speciali", si può affermare che Oltremarica vi sia una minore invadenza dello Stato nel disciplinare i comportamenti dei possessori degli oggetti d'arte.

Allo stesso modo, il fatto che nel Regno Unito (a differenza dell'Italia) sia possibile l'alienazione di opere facenti parte di collezioni pubbliche, testimonia la volontà di non ingessare il settore e di voler mantenere un approccio pragmatico, volto a consentire la possibilità di decidere di volta in volta in base alla specificità delle situazioni.

2) *Diritto di seguito* – 48%. In Italia come nel Regno Unito, il diritto di seguito è stato introdotto in attuazione della direttiva europea 2001/84/CE, tuttavia le modalità di applicazione e di gestione presentano, nei due Paesi, caratteristiche diverse. In particolare nel Regno Unito l'*Artist's Resale Right* si applica unicamente agli artisti viventi diversamente da quanto accade invece in Italia dove il diritto è esteso anche agli eredi per un periodo di 70 anni dopo la scomparsa dell'autore. Al momento, e solo fino al primo gennaio 2012, in UK vi è chi beneficia di un'applicazione parziale del diritto di seguito che favorisce il mercato dell'arte moderna e contemporanea.

Un secondo aspetto di diversità riguarda poi il sistema delle provvigioni per l'intermediazione del diritto d'autore. Mentre in Italia vige il monopolio legale della SIAE, nel Regno Unito ci troviamo di fronte a un sistema più concorrenziale di *collecting society*. La difformità dei due sistemi si rispecchia sulle diverse provvigioni corrisposte agli enti che gestiscono il diritto di seguito: in Italia la SIAE percepisce il 20% (ma ai fini del nostro Indice dobbiamo tenere conto dell'aliquota, in vigore al 31 dicembre 2010, del 22%) del valore oggetto di riscossione mentre in UK tale quota si attesta in media intorno al 15%.

Infine un'ultima differenza riguarda il prezzo di ven-

data minimo, al netto dell'imposta, sul quale si applica il diritto: sul mercato italiano tale prezzo è di 3.000 euro mentre Oltremania è di 1.000 euro, fatto quest'ultimo che riequilibra, in piccola parte, il confronto.

3) *Circolazione – 35%*. Con questo indicatore si è voluto prendere in considerazione i limiti posti sia alla circolazione internazionale che interna al singolo Stato di un oggetto di interesse culturale. Se in tutti e due i Paesi analizzati occorre richiedere una licenza di esportazione (qualora l'opera sia stata realizzata da più di cinquant'anni), diversi sono i meccanismi che regolano questo passaggio.

Nel caso italiano, il rifiuto della concessione della licenza può portare alla notificazione dell'interesse culturale dell'opera. In questo modo, una possibile uscita definitiva del bene artistico per ragioni commerciali (un'opera venduta) vede l'impossibilità di completare la transazione. Non sussistendo l'obbligo da parte dello Stato di acquistare l'opera, il possessore si vede penalizzato economicamente: la vendita può realizzarsi unicamente nel mercato italiano, con conseguenze non secondarie sul livello del prezzo di acquisto. Inoltre, un oggetto d'arte ritenuto di interesse culturale è sottoposto a limitazioni pure nella circolazione interna, per ragioni legate alla sua salvaguardia. Le stesse procedure di richiesta della licenza di esportazione definitiva presentano caratteristiche di opacità e discrezionalità non presenti Oltremania. Qui esistono pochi e dichiarati criteri per giudicare il valore culturale di un oggetto. In più, è di pubblico dominio l'operato dei soggetti preposti a concedere le licenze ed, eventualmente, a valutare il bene che si trovano davanti. Anche nel caso in cui vengano ravvisate caratteristiche di "eccezionalità" dell'opera, il detentore del bene non viene penalizzato qualora gli venga temporaneamente negata la facoltà di completare una transazione commerciale oltre i confini britannici. Trascorso un periodo di alcuni mesi, l'opera potrà essere comunque venduta (nel Regno Unito o

all'estero) senza che il possessore subisca perdite economiche come accade invece in Italia.

4) *Fiscalità – 60%*. È un fattore centrale per lo sviluppo del mercato dell'arte. Dal confronto fra Italia e Regno Unito è evidente come l'Italia sia svantaggiata sia sul fronte delle compravendite in galleria o attraverso professionisti – con un'aliquota del 20% contro quella al 17,5% in vigore nel Regno Unito –, sia su quello delle importazioni (10%), dove il livello del prelievo fiscale è doppio rispetto a quello di Oltremarica, nonché uno dei più alti in Europa.

L'esistenza, in Italia, di un'aliquota ridotta al 10% per le cessioni di oggetti d'arte direttamente da parte degli autori o dei loro eredi non modifica sostanzialmente lo *status quo*, visto che la parte largamente più rilevante degli scambi avviene attraverso intermediari. Vale però la pena ricordare che il divario fra Iva e Vat è stato pressoché colmato, dal momento che nel 2011 l'aliquota in UK è passata al 20%. Inoltre, come abbiamo già detto, il Regno Unito non rappresenta lo Stato con il regime fiscale più favorevole per gli scambi di oggetti d'arte, essendovi altri Paesi (ad esempio la Germania) con aliquote meno distorsive.

Tabella 10 Indice di liberalizzazione 2011					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Proprietà	15	Esercizio dei diritti di proprietà	80	50	40
		Alienabilità beni dello Stato	20	0	
Diritto di seguito	20	Modalità di applicazione	70	60	50
		Modalità di gestione	30	27	
Circolazione	40	"Notifica"	80	35	35
		Procedure di esportazione	20	35	
Fiscalità	25				60
Valore complessivo					45

7. L'Indice dal 2007 al 2010

Le principali modifiche alla normativa sui beni culturali avvenute in Italia dopo l'approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004) risalgono agli anni 2006 e 2008. Nel 2006 sono stati infatti apportati i primi cambiamenti con i decreti legislativi n. 156 e n. 157. A questi due provvedimenti sono seguiti, a distanza di un paio di anni, i decreti legislativi n. 62 e n. 63 del 2008.

Gli interventi sono stati numerosi e hanno riguardato molti articoli del Codice. In alcuni casi si è trattato di cambiamenti che hanno solamente precisato determinate disposizioni e, quindi, fatto chiarezza in merito ad alcuni problemi percepiti come tali dopo l'entrata in vigore del Codice. In altre situazioni gli interventi sono stati sui contenuti, volti a produrre una disciplina innovativa rispetto a quanto disposto in precedenza dal legislatore.

Ai fini del nostro studio, le novità più interessanti sono da ascrivere agli interventi prodotti nel 2008 dal decreto legislativo 26 marzo, n. 62 sul Capo V del Titolo I, dedicato alla "Circolazione internazionale". Pur non trattandosi di cambiamenti radicali, meritano ugualmente di essere brevemente citati.

La gran parte delle modifiche è dedicata al recepimento della legislazione comunitaria e dei documenti internazionali vigenti nel campo della circolazione dei beni culturali (Convenzione Unidroit del 1995 sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati e Convenzione Unesco del 1970 su importazione, esportazione e trasferimento illecito dei beni culturali). In questo modo la normativa italiana è stata adeguata al quadro giuridico sovranazionale. In realtà, se l'obiettivo di questi aggiustamenti era quello di produrre tale "adeguamento" nei confronti del quadro giuridico internazionale, molti commentatori hanno messo in evidenza come diverse incongruenze di carattere normativo permangano anche dopo gli interventi del 2008.²³

23. Su tutti, si veda François Lafarge, "La circolazione internazionale dei beni culturali, dopo le modifiche al Codice", *Aedon*, n. 1, 2009, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/1/lafarge.htm>.

Un aspetto di particolare importanza, emblematico del modo in cui in Italia vengono considerati i beni culturali, riguarda una nuova enunciazione contenuta nella sezione dedicata ai "Principi in materia di circolazione internazionale": «i beni costituenti il patrimonio culturale non sono assimilabili a merci» (Capo V, art. 64-bis). Se tale passaggio è rappresentativo di una concezione che isola il bene culturale da qualsiasi ragionamento di natura commerciale, sarebbe inoltre anche in parziale contrasto con quanto stabilito dal diritto comunitario e da quello internazionale, per i quali i beni culturali sono invece considerati come merci, pur rispondenti a un regime particolare. Le ricadute di tale concezione sono dunque alla base delle ampie diversità descritte nel Paragrafo 6 tra il sistema italiano e quello presente nel Regno Unito.

Le modifiche al Codice attuate nel 2008 (riguardanti temi trattati nel nostro studio) toccano poi altri due aspetti: la "fase europea" e la "fase nazionale" del procedimento di uscita ed esportazione. In questo frangente si può dire che gli interventi sono stati di natura "chiarificatoria", avendo specificato in maniera più precisa i punti toccati dagli articoli 68, 70, 72, 74. Questi interventi producono pertanto un assai lieve miglioramento dell'Indice di liberalizzazione dall'anno 2009 (dal 44 al 45%). Non si sono invece ritenute significative, ai fini dell'Indice, le modifiche introdotte del 2006 in quanto, pur innovative in alcuni aspetti (nella parte del Codice che si occupa specificamente dei beni culturali), come, ad esempio, la rinuncia al silenzio-assenso nel pronunciamento della pubblica amministrazione nei casi di verifica dell'interesse culturale del bene (silenzio-assenso sostituito da un numero preciso di giorni entro il quale concludere la "pratica"), non hanno però incidenza sui beni mobili di privati con fini di lucro.

Note biografiche

Fabiana Alias è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

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

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

Rosamaria Bitetti è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

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

Filippo Cavazzoni è Direttore Editoriale dell'Istituto Bruno Leoni.

Luigi Ceffalo è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Piercamillo Falasca è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni e vicepresidente dell'associazione di cultura politica Libertiamo.

Daniela Floro ha conseguito il Dottorato in Economia presso l'Università di Milano-Bicocca e attualmente collabora con la Fondazione Energy Lab.

Martha Mary Friel è docente di Economia dell'Arte e della Cultura presso la Facoltà di Arti, Mercati e Patrimoni della Cultura dell'Università IULM di Milano.

Andrea Giuricin è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Christian Pala è studente della Facoltà di Economia all'Università di Zurigo specializzando nei settori bancario e finanziario.

Paolo Pamini è Ricercatore in Law & Economics all'ETH di Zurigo e Research Fellow del Liberales Institut.

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

Massimiliano Trovato è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

George Yarrow è Fellow emerito all'Hertford College (Oxford University), Visiting Professor alla Newcastle University Business School e Direttore del Regulatory Policy Institute.

Mercato, Diritto e Libertà

Richard Epstein,
 *Mercati sotto assedio.
 Cartelli, politiche e benessere
 sociale*

Benjamin Constant,
 Conquista e usurpazione

Paul H. Rubin,
 *La politica secondo Darwin.
 L'origine evolutiva della libertà*

Peter T. Bauer,
 *Dalla sussistenza allo scambio.
 Uno sguardo critico sugli aiuti
 allo sviluppo*

Fred Foldvary,
 *Beni pubblici e comunità
 private.
 Come il mercato può gestire i
 servizi pubblici*

Sergio Ricossa,
 Straborghese

Vernon L. Smith,
 *La razionalità nell'economia.
 Fra teoria e analisi sperimentale*

Jonathan R. Macey,
 *Corporate Governance.
 Quando le regole falliscono*

Milton Friedman,
 Capitalismo e libertà

Hunter Lewis,
 *Tutti gli errori di Keynes.
 Perché gli Stati continuano
 a creare inflazione, bolle
 speculative e crisi finanziarie*

Francesco Pulitini
(a cura di),
 *Tra Stato e Mercato.
 Libertà, impresa e politica nella
 storia del pensiero economico,
 da Adam Smith a Ronald Coase*

Policy

Václav Klaus,
 *Pianeta blu, non verde.
 Cosa è in pericolo: il clima o la
 libertà?*

Arnold Kling,
 *La sanità in bancarotta.
 Perché ripensare i sistemi
 sanitari*

Andrea Giuricin,
 *Alitalia. La privatizzazione
 infinita*

Alberto Mingardi

(a cura di),
 *La crisi ha ucciso il libero
 mercato?*

Nicholas Eberstadt
e Hans Groth,
 *L'Europa che invecchia.
 La qualità della vita può
 sconfiggere il declino*

John B. Taylor,
 *Fuori strada.
 Come lo Stato ha causato,
 prolungato e aggravato
 la crisi finanziaria*

Kevin Dowd,
Abolire le banche centrali

Stephen Goldsmith
e William D. Eggers
*Governare con la rete.
Per un nuovo modello di
pubblica amministrazione*

Gabriele Pelissero
e Alberto Mingardi
(a cura di),
*Eppur si muove.
Come cambia la sanità in
Europa, fra pubblico e privato*

Edwin S. Rockefeller,
*La religione dell'antitrust.
Riti e pratiche della politica
della concorrenza*

Arnold Kling e Nick Schulz,
*Economia 2.0. Il software della
crescita*

Fredrik Segerfeldt
*Acqua in vendita?
Come non sprecare le risorse
idriche*

Report

Andrea Giuricin
e Massimiliano Trovato
(a cura di),
*La telefonia mobile e il
laboratorio Italia. Primo
rapporto sulla telefonia mobile
in Italia*

Carlo Stagnaro
(a cura di),
*Indice delle liberalizzazioni
2009*

Piercamillo Falasca
(a cura di),
*Dopo!
Come ripartire dopo la crisi*

Carlo Stagnaro
(a cura di),
*Indice delle liberalizzazioni
2010*

Istituto Bruno Leoni
*Rapporto sulle infrastrutture
in Italia. Le infrastrutture
autostradali*

Carlo Stagnaro
(a cura di),
*Indice delle liberalizzazioni
2011*



L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande filosofo del diritto Bruno Leoni (1913-1967), nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, esprimendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale.

L'IBL intende studiare, promuovere e divulgare gli ideali del libero mercato, della proprietà privata e della libertà di scambio.

Attraverso la pubblicazione di libri, l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira a orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

L'IBL vuole essere per l'Italia ciò che altri think tank sono stati per le nazioni anglosassoni: un pungolo per la classe politica e un punto di riferimento per il pubblico in generale. Il corso della storia segue dalle idee: il liberalismo è un'idea forte, ma la sua voce è ancora debole nel nostro paese.

IBL Libri è la casa editrice dell'Istituto Bruno Leoni.

La collana *Report* presenta le più importanti ricerche realizzate dall'Istituto.

Istituto Bruno Leoni
Via Bossi 1-10144 Torino, Italy
Tel. 011-070.2087
Fax: 011-437.1384
E-mail: info@brunoleoni.it
www.brunoleoni.it

Nonostante la retorica sulla crescita, l'Italia resta un Paese a bassa libertà economica. In questo rapporto annuale, l'Istituto Bruno Leoni misura il grado di liberalizzazione in sedici settori dell'economia italiana, confrontandoli coi Paesi più liberalizzati d'Europa: elettricità, gas, servizi idrici, telecomunicazioni, ferrovie, trasporto aereo, trasporto pubblico locale, infrastrutture autostradali, servizi postali, televisione, servizi finanziari, ordini professionali, mercato dell'arte, mercato del lavoro, fisco e pubblica amministrazione.

Complessivamente, nel 2011 l'economia italiana appare liberalizzata al 49%: un valore ancora molto basso, che pure nasconde settori molto avanzati e altri drammaticamente arretrati.

Obiettivo di questo volume è censire i vincoli che ancora esistono, nei diversi settori, alle opportunità di investimento e sviluppo. Vincoli che oggi più che mai è essenziale rimuovere, per restituire una prospettiva al Paese e contribuire, attraverso una più decisa crescita economica, a uscire dalla crisi in cui l'Italia sembra essere precipitata, non solo a causa della congiuntura internazionale, ma anche per colpa delle sue patologie strutturali.

Il gruppo di lavoro che ha compilato questo rapporto, coordinato da Carlo Stagnaro, è composto da: Fabiana Alias, Ugo Arrigo, Massimo Beccarello, Rosamaria Bitetti, Silvio Boccalatte, Filippo Cavazzoni, Luigi Ceffalo, Piercamillo Falasca, Daniela Floro, Martha Friel, Andrea Giuricin, Christian Pala, Paolo Pamini, Massimiliano Trovato. Il saggio introduttivo è stato scritto da George Yarrow, *fellow* emerito all'Hertford College (Oxford), *visiting professor* alla Newcastle University Business School e direttore del Regulatory Policy Institute.



L'Istituto Bruno Leoni (IBL) produce e diffonde "idee per il libero mercato".
L'IBL guarda i fenomeni economici e politici dal punto di vista della concorrenza. Attraverso studi e ricerche rigorosi, e contribuendo ad introdurre in Italia autori e proposte ancora assenti dal dibattito, l'IBL rende più attuale e cogente il valore della libertà d'impresa. www.brunoleoni.it

€26,00



ISBN 978-88-6440-045-7

Cover: Tim Wilkinson - tim@skyhatt.com