

## “Per favore, regolate il mio concorrente”

### Una ricetta per il fallimento della regolazione

Di Robert M. McDowell

Quando, tra qualche mese, i rappresentanti di 193 paesi si riuniranno a Dubai per rinegoziare le International Telecommunications Regulations (ITR), il punto di vista europeo in merito alle nuove norme relative a internet proposte da altri partecipanti sarà fondamentale per l'esito di questo importante dibattito. L'Italia può svolgere un ruolo essenziale nel condizionare la posizione europea in merito a tale questione in vista dei negoziati sul trattato della World Conference on International Communications (WCIT) che si terranno a dicembre 2012.

Come sempre, ma specialmente quando l'economia mondiale si trova in una situazione di debolezza e precarietà come oggi, i governi dovrebbero resistere alla tentazione di regolamentare senza motivo e dovrebbero astenersi dall'interferire con internet, permettendo alla rete di continuare a diffondere prosperità e libertà in tutto il mondo. La connettività a internet, specialmente per mezzo di dispositivi mobili, sta migliorando le condizioni dell'umanità come nessun'altra innovazione ha saputo fare nella storia umana.

Prendiamo, ad esempio, il profondo effetto che l'internet mobile ha avuto sulla vita di Ali Morrison e Isaac Hassan.<sup>1</sup> Ali e Isaac gestiscono una piccola piantagione di ananas nel centro del Ghana. In passato, spesso dovevano accontentarsi di vendere il proprio prodotto ad un prezzo inferiore a quello di mercato, giacché non avevano modo di ottenere informazioni esatte sui prezzi. Oggi, tuttavia, grazie ad una nuova applicazione mobile, Ali, Isaac e innumerevoli altri agricoltori come loro possono scoprire immediatamente il prezzo prevalente degli ananas nei mercati vicini e stabilire il proprio prezzo d'offerta. Una funzione un tempo irrealizzabile è ora facile e veloce, accrescendo enormemente l'autonomia dei piccoli agricoltori della regione. Grazie ai maggiori guadagni ottenuti in virtù delle nuove informazioni permesse dalla rete, Ali e Isaac oggi hanno ampliato la loro piantagione e accresciuto il proprio tenore di vita. Al tempo stesso, i due agricoltori oggi hanno aspettative maggiori, tanto dal punto di vista politico quanto da quello economico. In breve, l'internet mobile rafforza la sovranità dell'individuo e fa crescere l'economia, migliorando la vita delle persone in tutto il mondo.

Nel complesso, *ogni giorno* circa 500.000 persone iniziano ad utilizzare internet, proprio perché dal momento della sua creazione questo strumento si

1 Si veda Ian Banks, “In African Agriculture, Information Is Power”, *National Geographic*, 5 settembre 2011: <http://newswatch.nationalgeographic.com/2011/09/05/in-african-agriculture-information-is-power/>.

*Robert M. McDowell è membro della Federal Communications Commission.*

Questo paper si basa sul discorso tenuto in occasione del convegno organizzato dall'Associazione EGO e PuntoIT a Roma il 28 giugno 2012.

è continuamente allontanato dal controllo dei poteri pubblici.<sup>2</sup> Quando, verso la metà degli anni Novanta, le barriere create dallo Stato intorno ad internet hanno iniziato a scomparire, l'uso della rete è esploso, passando da appena 16 milioni di utilizzatori nel 1995 agli oltre 2,3 miliardi di oggi.<sup>3</sup> In sintesi, l'assenza di un controllo pubblico dall'alto ha innescato una enorme esplosione di genialità imprenditoriale che non si è ancora placata. Le cose, tuttavia, potrebbero cambiare.

Proprio oggi alcuni Stati membri della International Telecommunications Union (ITU), insieme ad alcuni gruppi indipendenti, stanno cercando di ampliare il potere delle autorità su internet.<sup>4</sup> Alcune proposte possono apparire minime o innocue, mentre altre sono palesemente radicali e di vasta portata. Dobbiamo essere particolarmente cauti nei confronti di modifiche incrementalmente alle ITR: se pensiamo a quanto tali modifiche possano espandersi con rapidità, una proposta di emendamento alle ITR che oggi può apparire minuscola può risultare domani estremamente insidiosa e nociva per la diffusione della prosperità e della libertà.

Le proposte alle quali alludo sono effettive, esplicite e concrete, non sono un parto dell'immaginazione. Né sono il prodotto di una caricatura o di una distorsione, come sostengono alcuni fautori della regolamentazione e svariati leader della ITU. Il loro testo parla da sé: come si diceva nell'antica Roma, *res ipsa loquitur*. Dunque, senza alcuna iperbole e fuor di retorica, permettetemi di tratteggiarne alcune.

Iniziamo con la proposta avanzata dall'allora primo Ministro Vladimir Putin nel corso di un incontro con il Segretario generale dell'ITU circa un anno fa. In quell'occasione Putin ha affermato che gli Stati membri dovrebbero istituire «controlli internazionali su internet avvalendosi delle capacità di sorveglianza e supervisione della International Telecommunications Union». <sup>5</sup> Direi che, in questo caso, le parole parlano da sole e dovrebbero essere prese sul serio.

Fedele alle parole di Putin, successivamente la Federazione Russa ha avanzato alcune proposte formali che amplierebbero alla sfera di internet la giurisdizione della ITU per il tramite di una semplice modifica del significato del termine "telecomunicazioni", in modo da includere i concetti di "elaborazione" e di "dati".<sup>6</sup> A prima vista si direbbe

2 Si veda Internet Growth Statistics, <http://www.internetworldstats.com/emarketing.htm> (consultato il 19 giugno 2012). La stima del numero di nuovi utilizzatori giornalieri, calcolata determinando la variazione annuale degli utilizzatori e dividendo tale numero per 365, è variata notevolmente nel corso degli ultimi cinque anni. Tra il marzo 2011 e il marzo 2012, il numero giornaliero stimato di nuovi utilizzatori era pari a 506.849. Nel corso degli ultimi cinque anni, tuttavia, tale valore era mediamente pari a 630.685. *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 Si veda *Proposals for Revision of the International Telecommunication Regulations*, ITU Member States Belonging to the Regional Commonwealth in the Field of Communications (RCC), p. 6 (17 aprile 2012): «Gli Stati membri garantiranno che i soggetti di gestione e amministrazione cooperino con la cornice normativa di queste Norme al fine di produrre, in seguito ad un reciproco accordo, una vasta gamma di servizi internazionali di telecomunicazione di ogni tipo, compresi i servizi (...) necessari al traffico su internet e alla trasmissione dati».

5 Vladimir Putin, Primo Ministro della Federazione Russa, Resoconto Giornaliero, *Prime Minister Vladimir Putin meets with Secretary General of the International Telecommunication Union Hamadoun Touré*, Governo della Federazione Russa (15 giugno 2011), <http://premier.gov.ru/eng/events/news/15601/>.

6 *Proposed Revisions to Individual Articles of the ITRs*, Russian Federation, CWG-WCIT12 Contribution 95, 2 (Apr. 13, 2012), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0095/en> ("Russian Federation Contribution 95"), che definiscono "telecomunicazioni" come «qualsiasi trasmissione, emissione, elaborazione e ricezione di segni, segnali, scritti, immagini, suoni o dati di ogni altra natura per

una modifica minima, ma la sua portata è, per così dire, tettonica. Incidentalmente, la proposta avanzata dagli Stati arabi è pressoché identica.<sup>7</sup>

La proposta russa, per giunta, assegnerebbe esplicitamente alla ITU la giurisdizione sugli indirizzi IP, una delle componenti più importanti del funzionamento della rete.<sup>8</sup> Il controllo degli indirizzi IP equivale al controllo della rete stessa.

Sebbene la Federazione Russa affermi di condividere l'obiettivo di un “uso senza restrizioni” di internet, la sua proposta prevede di istituire un certo numero di eloquenti eccezioni, come ad esempio: «il caso in cui i servizi internazionali di telecomunicazione vengano utilizzati al fine di interferire negli affari interni o di mettere a repentaglio la sovranità, la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale e la sicurezza pubblica di altri Stati, ovvero di divulgare informazioni sensibili».<sup>9</sup> In pratica, le eccezioni istituite dalla proposta della Federazione Russa permetterebbero un controllo illimitato da parte dei poteri statali sulle questioni relative a internet, in perfetta armonia con l'ideale adombrato da Putin.

Analogamente, la proposta egiziana prevede una regolamentazione economica senza precedenti del traffico su internet per il tramite della ITU.<sup>10</sup>

Vi sono altre proposte avanzate in sedi diverse dall'ITU, ciascuna delle quali ci permette di intuire in quale direzione alcuni Stati membri vogliano incamminarsi per quanto concerne la regolamentazione inter-governativa di internet. Ad esempio, le proposte avanzate direttamente all'Assemblea generale delle Nazioni Unite da Cina, Russia, Tajikistan e Uzbekistan precedono una regolamentazione inter-governativa diretta dei contenuti e delle applicazioni di internet.<sup>11</sup> Si aggiunga che l'anno scorso l'India ha in-

---

mezzo di sistemi via cavo, radio, ottici o di altri sistemi elettromagnetici».

- 7 *Proposed Revisions*, Arab States, CWG-WCIT12 Contribution 67, 3 (Feb. 1, 2012), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0067/en> (nelle quali si definiscono le “telecomunicazioni” come «qualsiasi trasmissione, emissione, ricezione o elaborazione di segni, segnali, scritti, immagini e suoni o intelligence di qualsiasi natura per mezzo di sistemi via cavo, radio, ottici o di altri sistemi elettromagnetici»); *Proposal on Third Draft of the Future ITRs*, Arab States, CWG-WCIT12 Contribution 103, 5 (June 4, 2012), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0103/en> (“Arab States Contribution 103”). Si aggiunga che l'Iran sostiene che l'attuale definizione include già internet. *Contribution from Iran*, The Islamic Republic of Iran, CWG-WCIT12 Contribution 48, Attachment 2 (Sept. 12, 2011), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0048/en>.
- 8 *Russian Federation Contribution 95* pag 3; *Comments on Document CWG-WCIT12/TD-64*, Russian Federation, CWG-WCIT12 Contribution 112, 54 (June 6, 2011), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0112/en>.
- 9 *Russian Federation Contribution 95* pag. 3; *Comments on Document CWG-WCIT12/TD-64*, Russian Federation, CWG-WCIT12 Contribution 112, 54 (June 6, 2011), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0112/en>.
- 10 *Africa Region's Proposals to the Review of the ITRs*, Africa Region, CWG-WCIT12 Contribution 116, 20 (2012), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0116/en> («Gli Stati membri prenderanno [provvedimenti] al fine di garantire un'equa remunerazione per il traffico trasportato (ad es. Interconnessione o terminazione)»). See also *Proposal on International Telecommunications Connectivity (Based on Contribution CWG-WCIT12/C-84)*, Paraguay, CWG-WCIT12 Contribution 113, 5 (June 6, 2012), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0113/en> (nella quale si propone che le parti che stringono accordi di connessione per internet «tengano conto, tra le altre cose, delle possibili esigenze di remunerazione (...) del valore di fattori quali il flusso di traffico, il numero di assi e il costo delle trasmissioni internazionali, nonché la possibile applicazione di esternalità della rete»). Arab States Contribution 103 at 9 (proposing an amendment containing language similar to Paraguay's proposal).
- 11 Lettera datata 12 settembre 2011 da parte dei Rappresentanti Permanenti di Cina, Federazione

trodotta all'ONU una risoluzione con la richiesta di attribuire ad un nuovo organo delle Nazioni Unite la supervisione di internet.<sup>12</sup>

In breve, che siano avanzate all'ONU o all'ITU, queste proposte hanno un significato che va ben oltre l'interpretazione convenzionale del concetto di governo di internet. Il loro ambito d'azione fa scomparire le polemiche relative a ICANN e ai *domain names*. Senza eccezione, ciascuna di esse cambierebbe radicalmente in peggio l'ecosistema di internet: ce lo dicono esse stesse, nero su bianco. Quindi, vi prego di considerare con grande scetticismo le vibranti proteste di chi sostiene che all'ITU o alle Nazioni Unite non è stata presentata alcuna proposta di regolamentare internet.<sup>13</sup>

In aggiunta alle proposte di normativa avanzate da Stati membri, anche alcuni soggetti non-governativi hanno reso note le loro idee per una maggiore regolamentazione della rete. La cosa non dovrebbe sorprendervi: come ho imparato nei sei anni che ho trascorso alla Federal Communications Commission, la richiesta più frequente che proveniva da operatori del settore era: "per favore, regolate i miei concorrenti!". In sostanza, questa richiesta si può tradurre come: "il mio concorrente sta andando troppo in fretta e voglio che le autorità lo rallentino alla mia velocità". Gli operatori che hanno operato per lungo tempo nell'ambito delle normative ereditate dal passato sono particolarmente suscettibili di cadere vittima di questa tentazione.

Si potrebbe forse affermare qualcosa di analogo in merito alla recente proposta avanzata dalla European Telecommunications Network Operators (ETNO).<sup>14</sup> La ETNO vorrebbe che gli accordi di interconnessione IP venissero portati sotto le ITR sulla base di un nuovo concetto detto "la rete del mittente deve pagare".<sup>15</sup> Affinché possa avere effetto

---

Russa, Tajikistan e Uzbekistan indirizzata al Segretario Generale, capo 93 dell'agenda provvisoria - Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security, 66th Session of the United Nations General Assembly, Annex (Sep. 14, 2011), [http://www.cs.brown.edu/courses/csci1800/sources/2012\\_UN\\_Russia\\_and\\_China\\_Code\\_of\\_Conduct.pdf](http://www.cs.brown.edu/courses/csci1800/sources/2012_UN_Russia_and_China_Code_of_Conduct.pdf).

12 Dushyant Singh, Membro del Parlamento, Statement on Agenda Item 16 - Information and Communication Technologies for Development, 66th Session of the United Nations General Assembly (Oct. 26, 2011), <http://www.un.int/india/2011/ind1945.pdf> (in cui si propone «l'istituzione nelle Nazioni Unite di un nuovo meccanismo istituzionale per le politiche globali relative a internet»). Si veda anche Commission on Science and Technology for Development, *Summary Report of the Chair: Briefing on the Open Consultation on Enhanced Cooperation on Public Policy Issues Related to the Internet* (May 18, 2012), [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecn-162012crp2\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecn-162012crp2_en.pdf) («Alcuni delegati hanno proposto l'istituzione di un meccanismo intergovernamentale per incrementare la cooperazione nell'ambito della struttura delle Nazioni Unite che permetterebbe ai diversi Stati di svolgere su un piede di parità i rispettivi ruoli e responsabilità nelle questioni di politica pubblica relative a internet»).

13 Si veda, ad esempio, Hamadoun I. Touré, Segretario Generale, International Telecommunication Union, *Opening Remarks to Council Working Group – WCIT-12* (June 20, 2012), <http://www.itu.int/en/osg/speeches/Pages/2012-06-20.aspx>; Hamadoun I. Touré, Secretary-General, International Telecommunication Union, *Remarks to ITU Staff on World Conference on International Telecommunications (WCIT-12)* (June 6, 2012), <http://www.itu.int/en/osg/speeches/Pages/2012-06-06-2.aspx>; Hamadoun I. Touré, Secretary-General, International Telecommunication Union, *Opening Welcome Speech at the World Telecommunication Policy Forum (WTPF), Meeting of the Informal Experts Group (IEG)* (June 5, 2012), <http://www.itu.int/en/osg/speeches/Pages/2012-06-05.aspx>; Eric Pfanner, "Debunking Rumors of an Internet Takeover", *New York Times* (June 11, 2012),

14 *Revisions of the International Telecommunications Regulations – Proposals for High Level Principles to be Introduced in the ITRs*, ETNO, CWG-WCIT12 Contribution 109, at 3 (2012), <http://www.itu.int/md/T09-CWG.WCIT12-C-0109/en>.

15 *Ibid.*, p. 2.

la proposta dell'ETNO richiederebbe un foro internazionale di risoluzione delle controversie dotato di poteri coercitivi, nonché di un nuovo meccanismo, fortemente intrusivo, per registrare i flussi di traffico internet in base al valore della trasmissione del traffico, presumibilmente determinato dalla ITU. Questa espansione delle “capacità di monitoraggio” a favore dell'ITU si attaglierebbero perfettamente per l'ideale putiniano di internet del futuro.

In sintesi, la proposta dell'ETNO sconvolgerebbe l'economia di internet, sostituendo le forze di mercato con normative internazionali destinate a creare enorme incertezza, ad aumentare i costi per tutti i soggetti operanti nel mercato (e in particolare per i consumatori) e in definitiva rallenterebbe la proliferazione della connettività internet in tutto il mondo. I paesi in via di sviluppo sarebbero danneggiati in misura sproporzionata da questo sconvolgimento. La traiettoria verso il miglioramento del livello di vita di miliardi di persone come Isaac e Ali, i piantatori di ananas del Ghana, verrebbe anch'essa posta a repentaglio.

Peraltro non riesco a immaginare per quale motivo un operatore di rete vorrebbe consapevolmente cedere ad un regolatore internazionale la propria autonomia negoziale in materia commerciale, a meno che, ovviamente, non soffrisse della sindrome del “per favore, regolate i miei concorrenti!”, tipica di un comparto che è stato troppo regolamentato per troppo tempo. La storia presenta innumerevoli casi del genere, ma il desiderio di una maggiore regolamentazione dei concorrenti finisce sempre male per il settore regolato già esistente in virtù delle deleterie conseguenze non intenzionali.

Prendiamo, ad esempio, le ferrovie americane ai primi del Novecento. Essendo state pesantemente regolate fin dagli anni Ottanta del secolo precedente,<sup>16</sup> le compagnie ferroviarie temevano la concorrenza di un nuovo e agile concorrente, il settore dei trasporti su strada. Decisi a non permettere ad un parvenu non regolamentato di mangiare nel loro piatto, anziché cercare di convincere il Congresso a portare le normative al livello di quelle vigenti sulle società di trasporto su strada, le compagnie ferroviarie chiesero ai legislatori di *regolare i loro rivali*. Nel 1935, in pieno New Deal, un Congresso sedotto dalla brama di regolamentare l'economia del paese (e che, così facendo, ha probabilmente prolungato la Grande Depressione, anche se questo è un tema che andrebbe affrontato in un'altra conferenza) fu più che lieto di accogliere le richieste delle compagnie ferroviarie.<sup>17</sup>

Qual è stata la conseguenza non intenzionale della regolamentazione dei concorrenti nel settore dei trasporti? Una volta che le tariffe furono artificialmente congelate dai regolatori ad un livello elevato, i produttori e i distributori di beni ritennero che fosse più economico creare le proprie flotte di autocarri.<sup>18</sup> Gli autocarri che operavano privatamente, ossia erano di proprietà del conducente e non facevano parte di una società di trasporto, erano esentati dalle normative federali in campo economico. Com'è ovvio, gli investimenti e i ricavi si concentrarono sull'opzione meno regolamentata, ossia i trasporti privati. Il Congresso, i regolatori e le ferrovie non furono in grado di immaginare

16 In seguito all'approvazione dell'Interstate Commerce Act of 1887, Publ. L. No. 49-104, 24 Stat. 379 (1887). Sono grato a Clifford Winston, senior fellow del programam Studi Economici della Brookings Institution, per avermi assistito con la sua vasta competenza in materia di organizzazione industriale e trasporti e a Dominique Lazanski, Direttore della Politica Digitale presso la Taxpayer's Alliance per l'aiuto offerto sulla questione della regolamentazione dei servizi postali in Europa nel Diciassettesimo secolo. Sono altresì debitore a Tyler Cox, Emilie de Lozier, Emanuel Gawrieh e Sarah Leggin per il loro contributo di ricerca.

17 Motor Carrier Act of 1935, Pub. L. No. 74-255, 49 Stat. 543 (1935).

18 Clifford Winston et al., *The Economic Effects of Surface Freight Deregulation* 4 (1990).

questa conseguenza, perfettamente prevedibile. Di conseguenza per decenni la fetta di mercato e gli introiti delle compagnie ferroviarie regolamentate sono diminuiti. La percentuale dei trasporti di superficie a carico delle ferrovie è passata dal 65 per cento della fine della Seconda Guerra Mondiale ad appena il 35 per cento negli anni Settanta.<sup>19</sup>

Infine, verso la metà degli anni Settanta, i dirigenti del settore ferroviario e di quello dei trasporti su strada videro la luce e implorarono il Congresso di “deregolamentare” il settore, concedendogli la libertà di investire e competere in un mercato privi di vincoli. In seguito all’attuazione della *deregulation* attraverso norme ad hoc nel 1976 e nel 1980,<sup>20</sup> i due settori iniziarono a crescere e a prosperare. I consumatori furono i beneficiari immediati della liberalizzazione, in quanto le tariffe si ridussero di circa il 30 per cento<sup>21</sup> e nel 1988 i tempi di trasporto erano diminuiti di almeno il 20 per cento.<sup>22</sup>

E per quanto concerne i profitti? Non dovrebbe essere ovvio che la riduzione dei prezzi equivale ad una diminuzione dei profitti? Analogamente, non è evidente che il salto dalla certezza dei prezzi regolamentati al caos di un mercato in regime di libera concorrenza debba spingere verso una riduzione dei ricavi netti? E per un comparto economico, o anche per una singola azienda, non è meglio operare al riparo di un regime normativo imposto dall’alto? Non è ovvio che gli investimenti a favore delle infrastrutture aumentano grazie alla certezza della regolamentazione delle tariffe? Ebbene, la risposta a tutte queste domande è un secco no.

La storia ci insegna che profitti e investimenti tendono a crescere non appena un comparto produttivo viene liberato dal peso delle normative. Ad esempio, dopo la *deregulation* il rendimento del settore ferroviario prese ad aumentare e la redditività degli investimenti (ROI) giunse quasi a raddoppiare.<sup>23</sup> Meglio ancora, la redditività dei mezzi propri (ROE, return on equity), ossia il profitto realizzato dall’investimento unitario degli azionisti, arrivò vicino a triplicare nei primi anni successivi alla *deregulation*.<sup>24</sup> A sua volta, gli investimenti vennero stimolati dalla *deregulation*: tra il 1980 e il 2010 le compagnie ferroviarie investirono circa 480 miliardi di dollari – pari a circa il 40 per cento dei ricavi – in miglioramenti infrastrutturali.<sup>25</sup> E tutto ciò venne realizzato nonostante le

19 Robert E. Gallamore, “Regulation and Innovation: Lessons from the American Railroad Industry” in *Essays in Transportation Economics and Policy: A Handbook in Honor of John R. Meyer*, a cura di José Gómez-Ibáñez, William B. Tye e Clifford Winston, 1999, p. 493

20 Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act of 1976, Pub. L. No. 94-210, 90 Stat. 31 (1976); Motor Carrier Act of 1980, Pub. L. No. 96-296, 94 Stat. 793 (1980); Staggers Rail Act of 1980, Pub. L. No. 96-448, 94 Stat. 1895 (1980).

21 Clifford Winston, *The Success of the Staggers Rail Act of 1980* 8-9 (AEI-Brookings Joint Center, Oct. 2005), disponibile all’indirizzo <http://www.brookings.edu/research/papers/2005/10/railact-winston>.

22 Clifford Winston, “U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation”, 12 *Journal of Economic Perspectives* 89, 99 (1998).

23 Tra il 1971 e il 1980 il ROI del comparto ferroviario fu pari in media al 4,9 per cento, rispetto ad una media del 2,5 per cento nel periodo 1970-1979. US General Accounting Office, GAO/RCED-90-80. *Railroad Regulation: Economic and Financial Impacts of the Staggers rail Act of 1980*, 34 (1990).

24 Il ROE del settore, che era stato in media appena il 2,3 per cento negli anni Settanta, salì al 9 per cento tra il 1971 e il 1980.

25 Association of American Railroads, *Rail Earnings Today Pay for capacity and Service Improvements for Tomorrow*, 1 (2011), disponibile all’indirizzo <http://www.aar.org/~/media/aar/Background-Papers/Rail-Earnings-Today.ashx>.

tariffe del comparto ferroviario degli Stati Uniti siano circa la metà di quelle europee e tra le più basse al mondo.<sup>26</sup>

Il mio ricorso all'esempio offerto dal settore ferroviario e da quello dei trasporti su strada non è dovuto al desiderio di scegliere a bella posta lo scenario più favorevole alla mia tesi: la *deregulation* ha arrecato vantaggi a tutti i soggetti anche in altri comparti “in rete”. Ad esempio, la *deregulation* delle aerolinee americane, favorendo la concorrenza e liberalizzando i prezzi ha prodotto risultati simili: il prezzo dei biglietti si è ridotto, i ricavi sono aumentati, i consumatori hanno avuto a disposizione una maggiore libertà di scelta e hanno potuto volare di più.<sup>27</sup> Analogamente, dopo la *deregulation* parziale del settore americano delle telecomunicazioni, avvenuta nel 1996, abbiamo osservato la riduzione dei prezzi, la crescita degli investimenti, una maggiore innovazione e la diffusione esplosiva tra i consumatori dei nuovi prodotti in offerta.<sup>28</sup> Il successo è stato particolarmente rimarchevole nel settore della telefonia wireless, proprio perché era stato soggetto a normative più leggere fin dal suo esordio.<sup>29</sup>

26 Association of American Railroads, *The Cost Effectiveness of America's Freight Railroads*, 2 (2012), disponibile all'indirizzo <http://www.aar.org/~media/aar/Background-Papers/The-Cost-Effectiveness-of-Freight.ashx>.

27 Solo tra il 1976 e il 1982 il prezzo reale dei biglietti è diminuito di oltre il 9 per cento. A tale proposito si confronti U.S. Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States 1978*, p. 671, Tabella 1134 (99a edizione, 1978) con U.S. Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States 1984*, p. 633, Tabella 1099 (104a edizione, 1983). Tali dati appaiono ancora più impressionanti se si considera che, nel medesimo periodo, i costi del carburante erano aumentati dell'88 per cento. Id. P. 636, Tabella 1103. Inoltre il traffico passeggeri e, con esso, i ricavi delle linee aeree è cresciuto. Più specificamente, i ricavi operativi complessivi sono passati da 37.629 milioni di dollari nel 1975 a 37.629 milioni nel 1985. Si veda U.S. Department of Transportation, Research & Innovative Technology Administration, *National Transportation Statistics*, Tabella 3-22 (2011) disponibile all'indirizzo [http://www.bts.gov/publications/national\\_transportation\\_statistics/pdf/entire.pdf](http://www.bts.gov/publications/national_transportation_statistics/pdf/entire.pdf). Si aggiunga inoltre che il numero di vettori aerei, merci e passeggeri, è grosso modo triplicato tra il 1976 e il 1983. Thomas Gale Moore, “U.S. Airline Deregulation: Its Effects on Passengers, Capital, and Labor” 29 *Journal of Law and Economics* 1, 5 (1985), nel quale si menzionano 33 vettori certificati nel 1976, da confrontare con i 99 vettori nel 1982. Molti esordienti si sono affermati operando come vettori “low cost” o “indipendenti”, come la Southwest Airlines e ValuJet (oggi operante con il nome di AirTran). Si veda Winston, nota 22 supra, pp. 93-94.

28 Ad esempio, i provider locali di servizi hanno raddoppiato i propri ricavi già l'anno successivo all'approvazione del Telecommunications Act of 1996 (“1996 Act”). Pub.L. No. 104-104, 110 Stat. 56 (1996). Si veda Industrial Analysis Division, Common Carrier Bureau, Federal Communications Commission, Local Competition (dicembre 1998), all'indirizzo [http://transition.fcc.gov/Bureaus/Common\\_Carrier/Reports/FCC-State\\_Link/IAD/lcomp98.pdf](http://transition.fcc.gov/Bureaus/Common_Carrier/Reports/FCC-State_Link/IAD/lcomp98.pdf) (“Local Competition Report”). Inoltre, tra il 1996 e il 2001 gli investimenti delle società di telecomunicazioni sono esplosi e lo stock di capitale è aumentato ad un ritmo enormemente superiore a quanto era avvenuto prima dell'approvazione della legge suddetta. Si veda Id., pp. 3-4; Lawrence J. Spiwack, “The Truth About Telecommunications Investment After the Telecommunications Act of 1996” *Phoenix Center Policy Bulletin* No. 4, pp. 3-4 (2003) disponibile all'indirizzo [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=503364](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=503364). Oltre a ciò, il 1996 Act ebbe la conseguenza di ridurre i prezzi e aumentare l'innovazione. Si veda “Ten Years Under the 1996 Telecommunications Act”, 58 *Federal Communications Law Journal* 399, 402 (2006); The Telecommunications Act of 1996, NTIA (4 febbraio 1996), disponibile all'indirizzo [http://www.ntia.doc.gov/legacy/otiahome/top/publicationmedia/news/tr/telcom\\_act.htm#LOCAL](http://www.ntia.doc.gov/legacy/otiahome/top/publicationmedia/news/tr/telcom_act.htm#LOCAL) (in esso si cita *Economic Report to the President, Annual Report of the Council of Economic Advisers*, U.S. Government Printing Office (1999), disponibile all'indirizzo <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/ERP-1999/pdf/ERP-1999.pdf>).

29 Oggi il comparto wireless interessa, direttamente o indirettamente, oltre 2,4 milioni di posti di lavoro e il suo contributo economico è cresciuto ad un ritmo cinque volte superiore al resto dell'economia (16 per cento rispetto a 3 per cento). Si veda CTIA—The Wireless Association Semi-Annual 2011 Top-Line Survey Results, p. 10 (2012) [http://files.ctia.org/pdf/CTIA\\_Survey\\_Year\\_End\\_2011](http://files.ctia.org/pdf/CTIA_Survey_Year_End_2011).

Gli esempi positivi dei vantaggi derivanti dalla *deregulation* non si limitano certamente agli Stati Uniti: anche l'Europa ha tratto benefici dalla riduzione delle normative. Ad esempio, dopo l'introduzione della concorrenza, il mercato europeo del trasporto merci su rotaia si è contraddistinto per una crescita più robusta e maggiori investimenti, esattamente come era avvenuto ai sistemi postali del continente nel Diciassettesimo secolo!<sup>30</sup>

Credo che sia evidente il senso dei miei esempi. "Regolate i miei concorrenti" è per molti un'idea attraente, ma si tratta di un'idea destinata ad attirare le sue vittime verso un'infida scogliera, dimostrandosi nient'altro che un canto delle sirene. Le compagnie operanti nel settore delle telecomunicazioni non dovrebbero cercare di regolamentare

---

[Graphics.pdf](#) ("CTIA Semi-Annual 2011 Survey Results"); National Framework, CTIA–The Wireless Association, [http://www.ctia.org/advocacy/position\\_papers/index.cfm/AID/12062](http://www.ctia.org/advocacy/position_papers/index.cfm/AID/12062) ("CTIA National Framework"). A partire dall'entrata in vigore del 1996 Act le connessioni stimate nel settore wireless sono cresciute da 44 milioni nel 1996 a oltre 331 milioni nel 2011, mentre le bollette locali mensili medie sono diminuite. Inoltre, nel solo 2011 gli investimenti in infrastrutture wireless negli Stati Uniti sono ammontati ad oltre 25 miliardi di dollari. Si veda CTIA–The Wireless Association, CTIA Semi-Annual Wireless Industry Survey (2012), [http://www.ctia.org/advocacy/position\\_papers/index.cfm/AID/12062](http://www.ctia.org/advocacy/position_papers/index.cfm/AID/12062); CTIA Semi-Annual 2011 Survey Results, p. 2 e p. 10. Secondo le più recenti statistiche prodotte dalla FCC, nove consumatori americani su dieci possono scegliere tra almeno cinque provider di servizi wireless. Si veda Implementation of Section 6002(b) of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions with Respect to Mobile Wireless, including Commercial Mobile Services, WT Docket No. 10-133, Fifteenth Report, 26 FCC Rcd 9664, 9669 (2011). Di conseguenza i consumatori americani godono di prezzi ridotti (circa 4 centesimi al minuto) e di un'elevato ricorso a servizi wireless. Si veda Roger Entner, "The Wireless Industry: The Essential Engine of U.S. Economic Growth", *Recon Analytics* (May 2012), all'indirizzo <http://reconanalytics.com/wp-content/uploads/2012/04/Wireless-The-Ubiquitous-Engine-by-Recon-Analytics-1.pdf>.

<sup>30</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Monitoring Development of the Rail Market*, 6, COM (2007) 609 final (18 ottobre 2007), disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0609:FIN:EN:PDF>, in cui si riporta che, tra il 2000 e il 2005, negli Stati membri nei quali non esistevano compagnie ferroviarie incumbent il rendimento del settore del trasporto merci ferroviario è stato decisamente superiore a quanto avvenuto negli Stati in cui il mercato era dominato da un monopolista. Si veda inoltre Oliver Stehmann & Hans Zenger, "The Competitive Effects of Rail Freight Mergers in the Context of European Liberalization", 7 *Journal of Competition Law and Economics* 455, 462 (2011), disponibile all'indirizzo [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1833323](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1833323). Gli Stati membri che hanno liberalizzato prima degli altri hanno registrato i maggiori aumenti nel volume del trasporto merci ferroviario tra il 1995 e il 2004: tra di essi il Regno Unito (70 per cento), i Paesi Bassi (67 per cento), l'Austria (36 per cento) e la Germania (24 per cento). Viceversa, negli Stati membri che, come la Francia, hanno protetto il proprio incumbent dalla concorrenza la produzione si è ridotta. Si veda *Annexes to the Communication on the Implementation of the Railway Infrastructure Package Directives* ("First Railway Package"), 64, COM (2006) 189 final (May 3, 2006), disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/transport/rail/doc/communication\\_implementation\\_1st\\_rail\\_pack\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/transport/rail/doc/communication_implementation_1st_rail_pack_annexes.pdf). Analogamente, durante la Guerra dei Trent'anni (1618-1648) il decentramento dell'autorità politica indebolì il monopolio dei sistemi postali dell'epoca. Nei casi in cui tale monopolio non veniva imposto dalle autorità, esisteva una grande diversità. Ad esempio, nel 1695 nella città libera di Amburgo i clienti potevano scegliere tra fornitori postali locali affiliati ad almeno otto regioni differenti e tra svariati operatori privati. La concorrenza fece scendere i costi. Nel 1712 in Prussia venne emanato un decreto che ribadiva il monopolio statale del sistema postale ed aboliva le compagnie private operanti nel settore. Nel 1720 alcuni Stati europei proposero la creazione di un accordo postale in cooperativo che aggirasse la Prussia, ma che servisse la linea Danzica-Pietroburgo. Nel 1723 gli altri Stati europei sottoscrissero un trattato che suddivideva tra di essi le linee postali e nel quale si impegnavano ad abolire i vettori postali indipendenti, assoggettando nuovamente ad un monopolio statale il trasporto della posta. Si veda Eli Noam, *Telecommunications in Europe*, pp. 8-13, Oxford University Press 1992. Per una panoramica economica più ampia, si veda l'intero capitolo 2.

i propri “rivali”, i contenuti internet e le società di sviluppo di applicazioni portandoli al proprio livello, particolarmente se ciò avviene per il tramite di un organismo inter-governativo.

Viceversa, gli operatori di rete dovrebbero cercare di indurre i rispettivi governi ad attuare una *deregulation* che conceda loro la massima flessibilità necessaria a introdurre liberamente i loro prodotti, al prezzo che essi preferiscono, in un mercato concorrenziale. Di fatto, come ci mostra la storia, il tentativo di regolamentare i rivali non fa altro che produrre conseguenze inintenzionali che vanno a discapito proprio delle società che invocano la regolamentazione. Più importante ancora, sono i consumatori che finiscono con il subire i maggiori svantaggi. In sintesi, si verifica esattamente l'opposto di quello che si cercava di ottenere o, in altri termini, un “fallimento della regolazione”. Nessun governo, non parliamo poi di un organismo inter-governativo, è in grado di prendere decisioni tecniche ed economiche alla fulminea velocità che contraddistingue l'era di internet. Nè, tanto meno, esiste un governo che possa imporre l'innovazione. Tuttavia le nuove regole possono facilmente infiacchire gli investimenti, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro.

A dispetto di queste considerazioni, per molti è difficile resistere alla tentazione di regolamentare. Si aggiunga che a più d'uno il concetto di *deregulation* appare contro-intuitivo: sentiamo parlare sempre di “fallimento del mercato”, mentre è raro vedere un'analisi di un “fallimento della regolazione”. Forse è per questo motivo che, come dice Adam Thierer, “la regolamentazione cresce *sempre*”.<sup>31</sup> Oggi che le economie di tutto il mondo stanno attraversando una fase di contrazione e il debito pubblico cresce, continuare con gli stessi interventi pubblici miranti a regolamentare di più e a spendere sempre più soldi dei contribuenti non potrà che produrre gli stessi risultati: economie in contrazione e debito in crescita. È giunto il momento di invertire queste tendenze, anche se farlo richiederà un'enorme dose di coraggio politico.

Potremmo iniziare evitando l'ampliamento della regolamentazione di internet. Il suo fenomenale successo può essere ascritto direttamente alla sua struttura di *autogoverno volontario*, esito di un processo al quale hanno messo mano più soggetti interessati liberi da interferenze dall'alto da parte dei poteri pubblici. I decisori politici, anzi, dovrebbero spingere nella direzione opposta a quella delle proposte tratteggiate poc'anzi. Dobbiamo imparare dal metodo di autogoverno volontario emerso dal basso che si palesa nella stessa immagine non-gerarchica di internet e cercare di applicare a altri campi questo modello. Rivoluzionare le politiche pubbliche per mezzo di una forte modernizzazione della legislazione che abbiamo ereditato dal passato, eliminando tutti gli ostacoli normativi non necessari, permetterà di liberare un flusso di investimenti, darà vita all'innovazione, alimenterà la crescita economica e intensificherà la creazione di posti di lavoro. Chi potrebbe sostenere che le economie del mondo d'oggi non trarrebbero beneficio da un cambiamento positivo e costruttivo come quello appena delineato?

Viceversa, portare i concorrenti al massimo comune denominatore offerto dalle società di telecomunicazioni internazionali fortemente regolamentate non potrà fare altro che, nella migliore delle ipotesi, elevare la mediocrità a sistema e, nella peggiore, soffocare

<sup>31</sup> Berin Szoka & Adam Thierer, “Net Neutrality, Slippery Slopes & High-Tech Mutually Assured Destruction”, *Technology Liberation Front*, 23 ottobre 2009, <http://techliberation.com/2009/10/23/net-neutrality-slippery-slopes-high-tech-mutually-assured-destruction/>: «La realtà è che la regolamentazione cresce sempre. Talvolta la regolamentazione può muoversi alla velocità di un ghiacciaio, ma purtroppo è pressoché inevitabile: i regimi normativi si ampliano, ma non si riducono quasi mai»

ogni incentivo ad assumere rischi al fine di mietere la possibile ricompensa, uccidendo in tal modo ogni opportunità di rivitalizzare economie ormai moribonde e migliorare la condizione dell'umanità.



### *CHI SIAMO*

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad 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.

### *COSA VOGLIAMO*

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.