

Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*

Carlo Scarpa (Università di Brescia),
Andrea Boitani (Università Cattolica di Milano),
Paolo M. Panteghini (Università di Brescia),
Luca Pellegrini (IULM, Milano)
Marco Ponti (Politecnico di Milano)

* Lavoro in corso di elaborazione per la conferenza "Oltre il declino", organizzata dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti a Roma, 3 febbraio 2005. Si ringrazia per i commenti a versioni precedenti e discussioni delle questioni qui trattate Tito Boeri, Massimo Bordignon, Alessandra Del Boca e Pia Saraceno. Si ringraziano per avere prestato preziosa collaborazione nella raccolta della informazioni e dei dati e nella loro elaborazione Paolo Beria, Elisa Bonzani, Marco Brambilla, Sergio De Lazzari, Luca Guerra, Nicola Lanteri e Patrizia Serena.

1 Introduzione

Il titolo assegnato a questo rapporto non deve trarre in inganno. Non abbiamo la presunzione di offrire una ricetta per risolvere la questione della liberalizzazione dei servizi, ma solo di sottolineare il problema, mostrare alcune desiderabili direttrici di riforma e cercare modi di alleviare le (inevitabili) resistenze che ogni ipotesi di riforma fa scattare.

Liberalizzazione è una parola che gode di alterne fortune in Italia. Dopo un periodo nel quale questa sembrava essere il pilastro di una nuova politica economica, la pratica sembra invece indicare come il processo di apertura alla concorrenza iniziato in diversi settori si sia arenato, o quanto meno incontri difficoltà che ne rallentano molto il corso. Il tentativo di questo lavoro è di cercare di valutare

- quali costi una simile situazione stia imponendo al paese, e in particolare in modo diretto ai consumatori finali;
- quali siano gli ambiti nei quali sarebbe possibile individuare margini di abbassamento dei prezzi e/o recupero di efficienza;
- quali siano le principali resistenze che si frappongono a una ripresa delle liberalizzazioni;
- come sia possibile rimettere in modo il processo.

Stante l'estensione potenzialmente enorme, questo lavoro si limita a tre settori (o mega-settori) quali i servizi energetici, i trasporti e la distribuzione commerciale. La ragione per questa scelta è il diverso ruolo che questi settori ricoprono nella loro relazione con il settore pubblico. Da un lato, le imprese energetiche sono tipicamente assai redditizie e rappresentano quindi fonti di reddito per l'amministrazione pubblica a livello centrale come locale. Dall'altro, alcuni dei comparti dei trasporti pubblici (soprattutto ferrovie e trasporto locale) giocano un ruolo del tutto speculare, costituendo una delle partite passive più consistenti di molte amministrazioni locali nonché una tradizionale fonte di preoccupazione anche per il Governo centrale del paese. Per dare un'idea dell'entità delle risorse coinvolte, basta ricordare che la spesa pubblica consolidata per i trasporti (compresa la viabilità) è stata pari al 2,2% del Pil nel 2002¹. Il terzo settore considerato, quello della distribuzione commerciale, rappresenta infine un esempio nel quale l'amministrazione pubblica resta sostanzialmente neutrale dal punto di vista finanziario. Nonostante le dichiarazioni politiche a favore dell'apertura dei mercati si sprechino, in tutti questi settori le liberalizzazioni faticano a

¹ Tale rapporto era pari al 3,1% nel 1990. Anche la ripartizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale si è modificata nel corso degli anni: nel 1990 quella corrente era il 67% di tutta la spesa pubblica, mentre nel 2002 era il 59,4%.

procedere, e pare che spesso proprio all'interno delle amministrazioni pubbliche (talvolta centrali, talvolta locali) esse trovino un importante punto di resistenza.

Come si è già accennato, un'ulteriore limitazione dell'analisi è che essa si confina deliberatamente alle conseguenze della mancata liberalizzazione sui consumatori finali. I servizi alle imprese sono esclusi da questo lavoro, non certo perché ritenuti meno importanti, ma perché meritevoli di una trattazione separata. Infatti, all'interno di questi settori la vendita dei servizi ai consumatori finali e quella alle imprese segue logiche almeno parzialmente distinte, talvolta per la modalità di fissazione dei prezzi finali (tariffe regolate per i piccoli consumatori, prezzi "di libero mercato" per le grandi utenze) o talvolta per la diversa natura del servizio (soprattutto nel settore trasporti il ragionamento sul trasporto merci meriterebbe un approfondimento che speriamo si avrà occasione di fare nel futuro).

Siamo coscienti che parlare di liberalizzazioni ci potrebbe collocare su un terreno di dibattito spesso fortemente "ideologizzato", sul quale vorremmo evitare di porci. E' allora forse opportuno chiarire alcune premesse teoriche all'analisi che abbiamo confinato in appendice e alle proposte di *policy* sulle quali abbiamo invece focalizzato l'analisi.

La liberalizzazione in sé non può essere un fine, ma eventualmente un mezzo per ottenere maggiore efficienza nella allocazione delle risorse (prezzi maggiormente in linea con i costi marginali) e nella gestione dei processi produttivi. Mentre il primo punto non è molto controverso né in teoria né in pratica, se non in casi patologici, sul secondo punto la teoria fornisce alcuni controesempi (più o meno convincenti) ma l'evidenza empirica sembra invece assai confortante². In questo senso, la liberalizzazione genera allora benefici netti positivi per la collettività (l'aumento di benessere dei consumatori supera la diminuzione delle rendite delle imprese). Si noti poi che tali benefici sarebbero ancora maggiori se si volesse considerare l'effetto della liberalizzazione sull'aumento della competitività del paese, con ricadute positive anche di carattere più direttamente macroeconomico³.

Occorre per altro sottolineare che il recupero di efficienza avviene a scapito di fattori produttivi (capitale e/o lavoro), i quali in settori non liberalizzati vengono o sovra-utilizzati o sovra-remunerati rispetto a quanto avvenga in altri settori, e questo distorce il modo in cui questi fattori vengono allocati tra i diversi settori produttivi.

Questo fa sì che i problemi di efficienza si intersechino con quelli di distribuzione dei benefici. Guardare con favore alle liberalizzazioni significa implicitamente valutare il guadagno che deriverebbe ai consumatori dalla eliminazione di tali distorsioni come maggiori della perdita di

² Si veda, ad esempio, Faini *et al.* (2004), Appendix 1 e i riferimenti ivi contenuti.

³ Come dimostrato tra gli altri da Faini *et al.* (2004) e Allegra *et al.* (2004).

benessere dei lavoratori o azionisti dei settori oggi protetti⁴. Si noti però che, se uno volesse attribuire alla equità in senso orizzontale un peso rilevante⁵, non sussisterebbe alcuna ragione per la quale la posizione di privilegio dei lavoratori e degli azionisti dei settori protetti dovrebbe essere difesa. Le conclusioni – favorevoli alla liberalizzazione – a cui si perviene partendo da una prospettiva come quella testé illustrata potrebbe essere rovesciata solo attribuendo al benessere di quegli specifici lavoratori e azionisti un peso significativamente più elevato di quello di lavoratori o azionisti di altri settori.

Inoltre, la presenza di effetti distributivi (a favore dei consumatori, soprattutto a basso reddito, e a sfavore degli *stakeholder* delle aziende) chiaramente genera opposizioni al processo, da parte di lavoratori e azionisti privati e pubblici coinvolti nei settori in questione. Ciò pone, allora, il problema di dire non solo “cosa fare” per liberalizzare questi settori, ma anche “come fare” affinché queste possibili riforme trovino minore opposizione. Evidentemente, non è sempre possibile eliminare le resistenze, ma forse è possibile cercare di costruire percorsi che rendano meno traumatico il mutamento della situazione di partenza.

I tre settori (o insiemi di settori) considerati presentano problematiche iniziali ampiamente differenziate e si prestano quindi a interventi assai variegati, che sembra arduo riassumere in questa introduzione. Giova ricordare che alcune delle proposte qui avanzate circa il cosa fare fanno riferimento a linee tracciate, in varie occasioni, dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nelle sue “segnalazioni” al Governo e al Parlamento. Con riferimento ai vari comparti dei trasporti, inoltre, un costante punto di riferimento è stato il Piano generale dei trasporti, elaborato e approvato nella scorsa legislatura, che contiene numerose e dettagliate indicazioni in materia di liberalizzazioni e nuova regolazione. Indicazioni che sono rimaste in larga parte disattese negli ultimi anni.

Il lavoro è articolato come segue.

Nelle prossime due sezioni (che potrebbero titolarsi “cosa fare” nei diversi settori) si cercherà di mostrare alcune indicazioni su quali provvedimenti potrebbero aiutare a “normalizzare” i settori considerati, sia con un miglioramento dell’apparato di regolazione (sezione 2), sia con una maggiore apertura alla liberalizzazione⁶ (sezione 3).

Poiché tali interventi potrebbero trovare ostacoli anche significativi negli interessi costituiti, nelle sezioni successive si cercherà di fornire alcuni spunti atti a mostrare che il processo potrebbe essere

⁴ E’ appena il caso di ricordare come se si volessero misurare tali guadagni e perdite in unità monetarie, sotto assunzioni considerate piuttosto standard i guadagni dei consumatori sarebbero maggiori delle perdite delle imprese.

⁵ Si ricordi che il concetto di equità orizzontale fa riferimento al confronto tra i livelli di benessere di diversi soggetti che ad esempio svolgono mansioni simili.

⁶ Poiché spesso si parla di regolazione pro-competitiva, si noti che talvolta la distinzione potrebbe risultare leggermente arbitraria.

un gioco a somma positiva, nel quale gli interessi eventualmente intaccati potrebbero spesso trovare una loro compensazione almeno parziale. In questo senso, nelle sezioni successive – che affrontano il tema del “come fare” le riforme – si presterà particolare attenzione ad alcune questioni trasversali al processo, quali quella del lavoro (liberalizzazione è un termine spesso – a torto o a ragione – associato a riduzioni del personale) e quella della relazione tra liberalizzazione e finanza pubblica (sia perché gli interventi a supporto dei lavoratori eventualmente danneggiati possono essere onerosi, sia perché proprio il settore pubblico è uno dei beneficiari della mancanza di liberalizzazione e delle rendite ad essa associate).

Le specifiche analisi di settore, su cui sono basate le pagine che seguono, vengono lasciate in appendice.

2 Alcuni elementi mancanti nelle liberalizzazioni

Prioritari appaiono gli interventi volti a rimettere in moto il processo di liberalizzazione e, in particolare, a rilanciare la concorrenza, nelle forme più adatte a ciascun comparto considerato. Da un aumento del “tasso di concorrenzialità” è lecito attendersi, infatti, riflessi positivi sull’efficienza e quindi, nei comparti non sussidiati, effetti di riduzione o contenimento della dinamica dei prezzi, a beneficio dei consumatori, mentre, nei comparti sussidiati, effetti di riduzione dei costi, i cui benefici possono essere suddivisi (in proporzioni variabili) tra consumatori e finanza pubblica.

2.1 I settori energetici

Partiamo dall’energia elettrica. Poiché l’esperienza californiana⁷ mostra come un frazionamento dell’offerta in realtà non sia molto efficace per ridurre il prezzo, e la creazione di un eccesso di capacità produttiva installata sul territorio nazionale risulterebbe estremamente costoso, la strada forse più realistica per favorire una maggiore concorrenza nel mercato italiano è aumentare in modo significativo la capacità di importazione di energia dall’estero, che ora è limitata a circa il 12% della capacità di generazione installata. In questo modo sarebbe possibile aumentare il numero degli agenti potenzialmente interessati a vendere energia in Italia con ricadute (almeno potenzialmente) ovvie.

Si deve però porre l’accento anche sul modo in cui affrontare l’eventuale permanenza di un eccesso della domanda di energia importata sull’offerta e spingere verso meccanismi di mercato, nei quali l’allocazione della capacità di importazione venga assegnata sulla base della disponibilità a pagare, e probabilmente le rendite da congestione vengano in qualche modo utilizzate per investimenti nella riduzione dei problemi di congestione eventualmente rimasti nella importazione.

⁷Si rinvia ad esempio a Wolak (2003), Borenstein *et al.* (2002).

Inoltre, suscita preoccupazione il fatto che i grossisti, concorrenti di Enel, devono acquistare una parte elevatissima dell'energia che poi rivendono ai clienti finali proprio dalla stessa Enel – non tanto Enel Produzione, ma le stesse imprese di trading del gruppo Enel con le quale questi grossisti dovrebbero in teoria competere... (v. Tabella A4 in Appendice)

Infine, si deve ricordare come all'interno del settore elettrico i grandi consumatori "energivori" godano di un regime privilegiato di accesso a energia a basso costo (sia di importazione, sia quella incentivata per ragioni ambientali dal provvedimento CIP6). Se anche si volesse insistere a difendere tali sussidi (non sappiamo come altro chiamarli, stante la debolissima giustificazione tecnica che viene adottata per giustificare tale decisione) quanto meno il principio di trasparenza più volte invocato dalla legge 481/95 dovrebbe spingere gli organi competenti a chiarire quale sia l'ammontare complessivo di tali concessioni.

Passando al gas, in tutti i segmenti competitivi (ingrosso e dettaglio) la concorrenza dovrebbe incidere maggiormente: i margini stimati dall'Aeeg (v. tabella A8 in Appendice) sono comunque piuttosto elevati, stante il ruolo di "banale" intermediazione che i venditori ricoprono in questi segmenti. Solo dagli ultimi mesi del 2004 si è vista un po' di vera concorrenza al dettaglio in pochi Comuni del paese, e speriamo che tale processo sia incoraggiato dalle autorità preposte.

Ma è evidente come sia il campo *upstream* il luogo ove si potrebbero avere i massimi risultati. Qui si forma circa il 30% del prezzo finale del gas per i consumatori, e oltre metà del prezzo al netto delle imposte (come già ricordato, la distinzione operata dall'Aeeg tra costo della materia prima e margine per la vendita all'ingrosso è puramente indicativa). In questo segmento l'import di gas è pressoché impossibile se non da parte di Eni. Per il settore del gas naturale, è indubbiamente cruciale:

- rompere la posizione di monopolio di Eni nelle importazioni;
- costringere chi importa sulla base di contratti *take-or-pay* a cedere il gas in un mercato centralizzato "anonimo" dal quale tutti i venditori finali possano approvvigionarsi;
- eliminare quindi le relazioni tra grossisti, che costringono oggi molti venditori ad acquistare gas da imprese che in teoria dovrebbero essere loro concorrenti
- favorire la costruzione di rigassificatori (non solo tramite remunerazione degli investimenti, ma favorendo in modo più aggressivo la concessione di autorizzazioni)⁸.

Si noti che il fallimento di questi tentativi sarebbe particolarmente grave, perché una riduzione del prezzo all'ingrosso del gas è la chiave per ottenere una riduzione anche del prezzo finale dell'energia elettrica.

⁸ Non ci nascondiamo che questo si scontra in realtà con il potere degli enti locali in materia di autorizzazioni e di tutela dell'ambiente. Ma è noto come la costruzione di rigassificatori è uno dei pochissimi modi di creare concorrenza nel segmento a monte di questo settore.

2.2 I trasporti

Nel vasto e variegato comparto dei trasporti è necessario distinguere tra settori la cui competenza rimane in misura rilevante nelle mani dello Stato centrale, con rilevanti vincoli europei (settore aereo, trasporto ferroviario a lunga distanza, e in misura minore le autostrade), dai settori attribuiti per competenza alle regioni e agli enti locali (trasporti locali e regionali su ferro e su gomma). Per i settori nazionali è possibile avviare interventi (anche legislativi) volti ad accrescere la diffusione della concorrenza, cominciando così ad attuare le politiche individuate nel Piano Generale dei Trasporti (PGT), approvato nell'ultimo scorcio della passata legislatura. Per i settori di competenza regionali e locale, il quadro legislativo nazionale non può che limitarsi a definire principi generali di promozione della concorrenza, affidando poi gli interventi concreti alle regioni e agli enti locali. Lo Stato centrale può però trovare le modalità di *incentivazione* dei comportamenti virtuosi (sotto il profilo della liberalizzazione) dei livelli decentrati di governo, così come le modalità di punizione dei comportamenti tesi a difendere gli assetti monopolistici.

Il trasporto passeggeri a lunga distanza

Le riforme possibili per il **settore aereo** necessitano di due livelli di intervento. Il più rilevante è quello europeo (e per certi versi mondiale), e concerne sia aspetti regolatori che di liberalizzazione, che sono in questo settore strettamente connessi, dal momento che la regolazione degli “*slot*” aeroportuali ha fortissime implicazioni sul funzionamento del mercato dei servizi aerei. Il secondo livello concerne le azioni di efficientamento che l'amministrazione italiana potrebbe avviare autonomamente, senza rischi (o con pochi rischi) di creare squilibri eccessivi a favore di concorrenti esteri. In una prospettiva di medio periodo, è prevedibile che le azioni europee si focalizzeranno su:

- la **liberalizzazione dei servizi intercontinentali**, attualmente ancora gestiti per mezzo di accordi bilaterali tra paesi: formalmente, si tratta dell'unico segmento del settore ancora da liberalizzare, ed esula di fatto dalle competenze nazionali;
- l'allocazione della capacità aeroportuale, ovvero dei diritti di atterraggio, decollo e stazionamento dei velivoli (*slot*);
- la regolazione incentivante delle concessioni aeroportuali e del controllo del traffico aereo.

Per le riforme che dovessero essere originate dall'Unione Europea, una raccomandazione possibile è quella di modificare radicalmente l'atteggiamento “storico” che ha contraddistinto l'azione passata italiana in questo settore, cioè quello di freno alla liberalizzazione. Un atteggiamento che ha reso le compagnie italiane del tutto impreparate a fronteggiare strategicamente i fenomeni di concorrenza che si sono comunque sviluppati: la crisi non ancora risolta della compagnia di bandiera ha tra le sue cause più rilevanti proprio il perdurare dell'illusione di una protezione pubblica senza limiti.

Se questo nuovo atteggiamento fosse coerentemente esteso alle azioni italiane nei confronti di tutte le sfere di competenza della Commissione Europea (ATC, *slot*, regimi concessori, *handling*, servizi intercontinentali), si determinerebbe inevitabilmente lo sviluppo di strategie, concertate con le imprese italiane, di “risposta strategica” all’avvento di un contesto più competitivo. Si potrebbero così avviare azioni di riforma “interne” di tipo *regolatorio* (per quanto detto sopra) tali da far percorrere alle imprese del settore sentieri di efficientamento non traumatici ma tempestivi, e tali da predisporre efficacemente il settore a vivere nel nuovo contesto, capovolgendone così il posizionamento di costante retroguardia.

Su tali riforme ci soffermiamo nella sezione 3. Qui di seguito ci limitiamo a indicare un importante passo per la “normalizzazione” delle concessioni aeroportuali, che attualmente godono di abbondanti rendite a carico soprattutto dei consumatori.

La durata delle concessioni (40 anni senza gare) dovrebbe essere rivista drasticamente al ribasso. Infatti, come ha notato l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM, 2004) in primo luogo “raramente i piani di investimento dei gestori si riferiscono a un arco temporale superiore ai vent’anni” e, in secondo luogo, “non è in ogni caso necessario che la durata della concessione sia parametrata al periodo di recupero degli investimenti, in quanto il valore, al momento della gara, degli investimenti già effettuati dal concessionario potrebbe essere posto a base d’asta. In tal modo, l’esigenza di rimborsare i costi non recuperati, sopportati dalle società concessionarie verrebbe risolta mediante procedure coerenti con i principi della concorrenza e idonee a fornire gli incentivi a effettuare gli investimenti”.

Per i **servizi ferroviari** a lunga distanza la separazione tra le reti ferroviarie, che sono monopoli naturali, e i servizi di trasporto “contendibili” è tecnicamente irreversibile, oltre che iscritta nel quadro delle politiche comunitarie per il settore e già attuata in alcuni paesi come Gran Bretagna, Svezia e, in misura minore, Germania. Infatti l’operazione di smembramento comporta un costo fisso che può essere giustificato per una grande struttura su cui sia possibile sviluppare la concorrenza *downstream*, mentre può risultare proibitivo per una piccola rete o addirittura per una linea (per esempio le metropolitane o le piccole ferrovie regionali).

Mentre però l’apertura alla competizione internazionale *nel mercato* del settore passeggeri sembra non imminente a causa delle resistenze francesi, sono certo possibili da subito azioni prudenti e mirate di competizione “per il mercato”, mettendo in gara gradualmente alcuni servizi esistenti con le attuali tariffe, o accettando offerte al ribasso sulle tariffe a parità di servizio offerto (cosa che potrebbe avere un impatto positivo in termini di consenso sociale). In altri termini, si propone di applicare al trasporto passeggeri di lunga distanza – in attesa che la concorrenza nel mercato

divenga un'ipotesi praticabile a livello europeo – lo stesso modello che i D.Lgs 422/97 e 400/99 hanno previsto per i servizi di interesse regionale. Un simile modello potrebbe essere favorito dalla creazione di società di leasing per il materiale rotabile attualmente appartenente a Trenitalia (seguendo quanto realizzato in Gran Bretagna con le *Roscops*), il che contribuirebbe a eliminare una delle più elevate barriere all'entrata di nuovi operatori nel comparto. Inoltre, l'industria del materiale rotabile sarebbe certamente un partner molto interessato a tale sviluppo, anche per i fattori di razionalizzazione ed esternalizzazione delle attività di manutenzione che esso consentirebbe.

La privatizzazione parziale o totale del servizio passeggeri di lunga distanza sembra essere allo studio da parte dell'attuale governo. Ciò che preoccupa tuttavia è che questa ipotesi sia stata avanzata prima di procedere alla liberalizzazione del settore (anche se nella forma moderata che si è qui suggerito). La creazione di un grande monopolio privato non necessario sembra una strategia da evitare in ogni modo, al fine di non ripetere gli errori già compiuti nei settori dell'energia e in quello delle autostrade.

Passando alle **autostrade**, è evidente come una liberalizzazione sia, in questo caso, fuori luogo, trattandosi di monopoli naturali. Già il decreto Costa-Ciampi dell'ottobre 1998 prevede però che le concessioni, alla scadenza, debbano essere rinnovate tramite trasparenti procedure di gara. Il decreto venne emanato quando la concessione della allora privatizzanda Società Autostrade era stata rinnovata per un periodo di 40 anni, senza alcuna gara, creando così l'aspettativa di analoghe procedure per le altre concessioni.

Tuttavia non è irragionevole pensare che l'attuale assetto concessorio possa essere rivisto, sia sotto il profilo della durata e delle modalità concorrenziali di assegnazione della concessioni, con argomenti non dissimili da quelli già presentati per le concessioni aeroportuali, sia sotto il profilo della dimensione della rete controllata da ciascun concessionario. Oggi, in Italia, un solo concessionario controlla una porzione molto ampia della rete, su cui scorre una porzione ancora più ampia del traffico totale. Eppure, molti studi convergono nell'affermare che le autostrade siano uno dei casi in cui le economie di scala sono limitate ai centri di manutenzione e in cui, quindi, appare ragionevole spezzare le concessioni maggiori in sotto-insiemi. Ma è opportuno inserire queste considerazioni all'interno di un ragionamento più ampio, da cui è possibile far emergere un assetto più razionale del sistema stradale del Paese.

I maggiori problemi pratici delle reti di trasporto stradale congestionate sono, da un lato, l'ottimizzazione dell'uso di risorse scarse (la capacità stradale e il territorio) e, dall'altro, la sicurezza, con il connesso problema della gestione delle emergenze in caso di incidenti.

Le tecnologie di gestione informatica di tutti questi aspetti hanno visto notevoli sviluppi negli anni recenti. Applicare queste tecnologie su una tratta (quella autostradale) in modo non coordinato con la rete di viabilità ordinaria di cui tale tratta fa parte funzionalmente, appare privo di senso, soprattutto perché la domanda di traffico è un fenomeno che riguarda bacini grosso modo regionali assai più che non flussi di lunga distanza. Deviare tempestivamente il traffico – modulando al limite la capacità con la segnaletica variabile - può divenire essenziale non solo per le emergenze, ma anche per i fenomeni di punta (ad esempio nei fine settimana).

È ovvio che una gestione integrata di reti stradali e autostradali ha effetti anche sulla strategia degli investimenti, che richiedono un approccio non meno organico degli aspetti gestionali, “sussidiando” per esempio le parti non tariffate della rete con i ricavi delle tratte a pedaggio. Ma l’evoluzione tecnologica, integrando sistemi GSM e GPS, renderà presto possibili strategie di tariffazione estesi ad aree comprensive di strade e autostrade e non a singole infrastrutture.

Dalle considerazioni precedenti emerge la rilevanza di prendere in considerazione la transizione graduale ad un assetto funzionalmente opposto a quello determinato dalle attuali concessioni, tutte incentrate sugli investimenti. Tale nuovo assetto potrebbe essere:

- amministrativamente riferito al livello regionale, “stazione appaltante” funzionale alla domanda di traffico dominante, cioè quella per spostamenti inferiori ai 60 chilometri;
- organizzato per “dimensioni minime efficienti”, cioè per reti viarie, a pedaggio e non, di dimensioni regionali o subregionali;
- messo in gara periodicamente, ma per durate limitate, aumentandone così la contendibilità⁹.

In un modello siffatto, la struttura dei ricavi e le modalità di finanziamento della manutenzione e degli eventuali investimenti minori (tecnicamente omogenei ad operazioni di manutenzione straordinaria) dipenderebbero criticamente dai livelli di traffico, dai pedaggi “efficienti”, dalle porzioni di rete sottoposte a tariffazione utilizzando la tecnologia per modularne estensione e funzionalità su reti integrate e complesse.

Questo modello¹⁰ comporterebbe la responsabilizzazione del gestore su tutta la mobilità automobilistica dell'area, inclusa la manutenzione. Consentirebbe anche strategie organiche di incentivazione del trasporto pubblico, sia su gomma (corsie riservate) che su ferro, o del “*car pooling*” e costituirebbe l’assetto ideale per la sperimentazione della nuova regolazione dei pedaggi che viene suggerita nella sezione 3.2.

⁹ Va notato, peraltro, che le ampie rendite di cui gode attualmente il maggior concessionario autostradale costituiscono un potenziale vantaggio competitivo nelle future gare per la gestione integrata delle reti, secondo il modello delineato nel testo.

¹⁰ Per una formulazione simile del problema si veda anche Newbery (1998).

Un aspetto da non trascurare è che l'evoluzione verso questo approccio potrebbe vedere coinvolti gli attuali concessionari autostradali, che vedrebbero arricchito il loro ruolo, purché si dimostrino capaci di raccogliere la sfida ed accettare regimi maggiormente competitivi.

Il trasporto pubblico locale

La riforma messa a punto nel triennio 1996-99 aveva stimolato un processo di risanamento delle aziende, grazie a vincoli di bilancio più rigidi e alla minaccia della “concorrenza per il mercato”, che avrebbe dovuto prendere il posto degli affidamenti diretti dalla fine del 2003 (cfr III.3 in Appendice). Le vicende della riforma “quadro” dei servizi pubblici locali, avviata nel 1999 su linee analoghe a quella del trasporto, ma conclusasi nel biennio 2001-03 con una vera e propria inversione a U hanno però avuto un’influenza negativa sul settore. La possibilità del monopolio locale - già reintrodotta con l’articolo 35 della LF 2001e ribadita con l’articolo 14 del DL 269 del 2003 - nella particolare forma degli affidamenti *in house*, ha spinto numerose amministrazioni di città anche grandi (Bari, Genova, Roma) a fare passi indietro rispetto al sentiero precedentemente tracciato e che avrebbe dovuto portare all’espletamento di gare per i servizi (c.f.r. III.6 in Appendice). Anche laddove la scelta dell’*in house* non è stata così esplicita, l’avvio delle gare (tanto per i servizi su gomma quanto per quelli ferroviari) è stato considerevolmente rallentato. Lo stesso processo di risanamento delle aziende *incumbent* ha subito una frenata, nuovo fiato è stato dato alle rivendicazioni retributive dei lavoratori e i costi unitari hanno ripreso a crescere. Gli utenti subiscono i costi elevati solo parzialmente, grazie a tariffe mediamente più basse di quelle praticate in altri paesi europei e a sussidi pubblici mediamente più elevati, come testimoniano i bassi gradi di copertura dei costi con ricavi da traffico (Tabella 1).

Tabella 1 – Quota dei ricavi da traffico in alcune città europee

Città	Ricavi da traffico
Barcellona	63%
Bruxelles	63%
Atene	61%
Madrid	49%
Stoccolma	49%
Milano	41%
Torino	37%
Roma	35%
Napoli	34%
Parigi	30%
Praga	25%
Vienna	20%

Fonte: EMTA (2000), Corte dei conti (2004)

Nel novembre 2004, però, il Parlamento ha reintrodotto in via legislativa l'obbligo di indire gare per l'affidamento dei servizi di trasporto locale, a partire dalla fine del 2005. Esistono dunque le premesse – se il quadro normativo non subirà nuove svolte - per far ripartire il processo di liberalizzazione fondato sulla concorrenza per il mercato, avviato dalla riforma della scorsa legislatura. Non si può escludere la possibilità che le regioni tentino l'impugnazione delle norme sopra citate, in nome delle competenze loro attribuite in via esclusiva dal nuovo Titolo V della Costituzione. È tuttavia argomentabile che l'obbligo delle gare rientri nella fattispecie dei provvedimenti volti a promuovere la concorrenza, la cui competenza esclusiva è riservata allo Stato.

Nel caso del trasporto locale, dunque, la questione che si pone è dare effettiva attuazione alla riforma del 1997-99. E a tale fine, appare particolarmente necessario:

- a) Rinforzare e rendere credibile il vincolo di bilancio per regioni, enti locali e aziende, dopo che, negli ultimi due anni, gli interventi del Governo, volti a garantire le risorse finanziarie per consentire il pagamento degli aumenti retributivi previsti dai rinnovi del contratto nazionale, hanno minato la credibilità dell'impegno dello Stato a non intervenire più nel settore, preso con la Legge Finanziaria del 1995.
- b) Ove si dimostri l'esistenza di economie di scala, favorire le fusioni tra le aziende degli enti di minori dimensioni, in modo che essi possano sfruttare tali economie e possano erogare anche servizi extra-urbani. Dovrebbe applicarsi anche alle aziende di trasporto locale quanto sancito dalla riforma della tassazione societaria, la quale garantisce la neutralità sulle operazioni straordinarie.
- c) Individuare gli strumenti che incentivino regioni ed enti locali a svolgere effettivamente le gare sia per i servizi su gomma che per quelli su ferro. Su tale punto torneremo nelle sezioni 3 e 4, avendo principalmente a che fare con il miglioramento della regolazione e con le azioni che possono facilitare le riforme.
- d) Avere ben chiari quali siano stati i principali difetti delle gare bandite in questi anni, al fine di contribuire a rimuoverli. In particolare, va sottolineato lo scarso numero dei partecipanti alle gare, dovuto sia al fatto che i bandi prevedevano remunerazioni non appetibili per i potenziali gestori, sia al fatto che, in alcuni casi, l'assenza nel bando di gara del contratto di servizio o la sua assoluta vaghezza, aumentava i rischi per il vincitore, sia (e soprattutto) alla presenza nei bandi di gara di "clausole sociali" particolarmente rigide a protezione dei lavoratori già occupati presso le aziende *incumbents*. Su questi punti si tornerà nelle sezioni 3 e 4, avendo a che fare con il miglioramento dell'assetto di regolazione e con le azioni volte a facilitare le liberalizzazioni.

- e) Con specifico riferimento al trasporto ferroviario, la creazione di compagnie proprietarie del materiale rotabile, che ne curano la manutenzione e il leasing (o la vendita) alle società che gestiscono i servizi – già suggerita per favorire le gare per i servizi di lunga distanza - avrebbe evidenti vantaggi anche per le gare relative ai servizi regionali.
- f) Su alcuni collegamenti extra-urbani a traffico particolarmente intenso si dovrebbe cominciare a sperimentare la concorrenza nel mercato, ovvero la de-regolamentazione di tali segmenti di servizio, per i quali non sono necessari sussidi pubblici, anche alle tariffe vigenti.

Il servizio di **taxi** potrebbe svolgere un ruolo importante nell'ambito di una politica attenta a ridurre la congestione del traffico nelle grandi e medie città. Un ruolo che è precluso al servizio di trasporto collettivo, il cui *appeal* per un'importante fascia di clientela risulta essere ridotto. Attualmente, invece, nelle principali città italiane il numero dei taxi è così ridotto e i prezzi sono così elevati che questo servizio non è in grado di competere con l'auto privata. In molti paesi europei ed extra-europei sono state avviate "liberalizzazioni ben temperate" del settore taxi che hanno consentito una riduzione dei prezzi e un aumento del servizio specialmente nelle ore di punta.

Con riferimento alla realtà italiana, il maggior freno all'aumento dell'offerta e alla riduzione dei prezzi è costituita dalla rigida limitazione delle licenze, che sia l'amministrazione comunale di Roma sia quella di Milano sono riuscite a scalfire solo marginalmente e dopo lunghi e duri scontri con i tassisti, spesso in cambio di aumenti delle tariffe, già ai livelli più alti in Europa. Va, peraltro, considerato che la licenza è un importante *asset* per gli attuali tassisti; un *asset* acquistato a caro prezzo e che costituisce, di fatto, la garanzia di un montante previdenziale per la vecchiaia, ma che perderebbe completamente il suo valore se le licenze venissero totalmente liberalizzate senza alcuna misura compensativa. Al fine di evitare un simile esito (il cui timore è stato, nelle vicende di cui si è detto, alla base di proteste che hanno assunto forme inaccettabili), si può suggerire di vendere le nuove licenze aggiuntive tramite una procedura d'asta e utilizzare il ricavato per compensare i vecchi tassisti (Boitani, Bordignon, 2003).

Su linee analoghe si è di recente espressa l'AGCM (2004b). La quale suggerisce anche altre strade, alternative o complementari, per raggiungere il medesimo obiettivo: la distribuzione a titolo gratuito di un'ulteriore licenza agli attuali operatori del settore, condizionatamente all'uso o alla vendita della medesima; il rilascio di "licenze *part time*, onde permettere una maggiore copertura del servizio nelle ore di punta", con organizzazione del servizio più flessibile; l'eliminazione dell'attuale segmentazione territoriale prevista per ciascuna area comunale; l'autorizzazione ai servizi alternativi, come i *minicab* (che a Londra possono effettuare il servizio solo su prenotazione telefonica) e i taxi collettivi (molto utilizzati a Istanbul e in altre metropoli extra-europee).

2.3 *Il commercio al dettaglio*

Contrariamente a quanto avviene per altri settori dei servizi, dove esistono vincoli strutturali alla concorrenza, che richiedono la definizione di complesse regolazioni, nel caso del commercio la questione della liberalizzazione si pone in modo molto semplice. Il settore, di per sé, ha infatti caratteristiche che portano le imprese a competere in modo vivace. Il problema, da sempre, ha natura politica. La rimozione delle barriere avrebbe costi in termini di consenso e per questo motivo esse rimangono in piedi, con il rischio oggi che possano persino aumentare per la maggiore vicinanza tra gli interessi che esse garantiscono e il legislatore regionale.

Se dal varo della legge 426 nel 1971 ad oggi si è riusciti a intaccare solo molto parzialmente le barriere esistenti, è improbabile che rivendicare liberalizzazioni in tutti i casi in cui la regolamentazione produce costi possa avere effetti di qualche rilievo. L'alternativa è provare a definire qualche passaggio intermedio per muoversi da regolamentazioni di pura protezione a politiche più aperte e, se del caso, che affrontino in modo diverso il tema del supporto ad alcune componenti deboli del sistema.

Rinviando alla sezione IV dell'Appendice per i dettagli dell'analisi, le principali iniziative di *policy* possono essere riassunte nei seguenti punti:

1. strumenti di raccordo e di indirizzo dell'attività delle regioni;
2. diverse e più aperte modalità di valutazione dei grandi insediamenti commerciali;
3. definizione di politiche proattive per le piccole e medie imprese;
4. eliminazione delle restrizioni alla vendita di alcuni prodotti;
5. eliminazione delle norme che limitano le attività promozionali.

Che strumenti di raccordo e di indirizzo dell'attività delle Regioni siano necessari appare immediatamente chiaro a chiunque provi ad avventurarsi nei meandri della normativa commerciale regionale. Coordinamento, valutazione dei costi/benefici della regolamentazione e sensibilità ai temi della concorrenza sono tre obiettivi che nell'attuale contesto di crescente federalizzazione si dovrebbero ricercare, non solo per quanto attiene alle tematiche qui di interesse, ma in generale per la complessiva attività legislativa regionale. Il problema è come farlo. Gli strumenti di raccordo fra le regioni non possono che avere natura facoltativa e nascere da una loro autonoma iniziativa. Qualche segnale in questo senso sembra esserci e si può solo sperare che si consolidi. Per il resto l'azione centrale di indirizzo può essere svolta seguendo due alternative.

La prima è quella di una rivendicazione puntigliosa della tutela della concorrenza, materia che rimane in capo allo Stato. Ma richiederebbe da parte governativa una volontà politica molto decisa,

esercitata anche contro amministrazioni dello stesso colore politico, che porterebbe probabilmente all'apertura di un contenzioso. Difficile immaginare che possa manifestarsi.

Una seconda alternativa è costituita da provvedimenti che prevedano la concessione di risorse condizionate a comportamenti predefiniti. Non è una strada facile, ma è forse politicamente percorribile. E' anche quella che verrà qui immaginata, ipotizzando che lo Stato possa mettere a disposizione risorse a chi si dimostri più sensibile alla riduzione delle barriere all'entrata nella distribuzione. In modo più puntuale, alcuni possibili interventi sono i seguenti.

1 - La valutazione degli effetti delle grandi strutture commerciali. La competenza che le Regioni hanno in materia di commercio rende urgente definire alcuni principi guida e alcune ipotesi di approccio che possano essere condivise, permettendo alle singole comunità di decidere liberamente e in modo trasparente se accettare o no le iniziative proposte dalle imprese di distribuzione. La questione centrale è naturalmente costituita dalle autorizzazioni all'apertura/ampliamento di grandi insediamenti commerciali.

Il problema può essere affrontato con uno strumento, lo studio di impatto, che ha ormai una ampia applicazione per tutti i grandi investimenti e che, del resto, anche alcune Regioni espressamente prevedono. Non richiede infatti una pianificazione pesante e puntuale, riferisce automaticamente le decisioni alla collettività che vive nel bacino interessato dalle iniziative e consente tutte le verifiche di conformità per misurare e confrontare i loro costi e benefici in modo trasparente.

L'effettuazione di studi di impatto deve quindi rappresentare un filtro per le grandi superfici di vendita, mentre rispettare questo criterio dovrebbe diventare condizione per avere accesso a risorse da impiegare in azioni di appoggio alle piccole e medie imprese. Si deve sottolineare per altro come questo deve essere accompagnato dall'eliminazione di vincoli quantitativi all'entrata nella grande distribuzione, che oggi mantengono invece grande popolarità.

2 - Iniziative di rafforzamento della piccola e media impresa. In passato, la normativa commerciale ha sempre cercato di proteggere il commercio indipendente riducendo la concorrenza che veniva dalle formule moderne. Un esempio recente, introdotto dal DLgs 207/96 e recentemente iterato dal comma 272 della Legge Finanziaria per il 2005, è quello della cosiddetta "rottamazione" dei piccoli esercizi, che assegna un contributo a chi restituisca l'autorizzazione a esercitare l'attività, chiudendo quindi il suo esercizio commerciale, rappresenta semplicemente un obolo a chi esce dal settore¹¹ senza garanzia di sgonfiare il settore (poiché non si vieta che altri soggetti subentrino al suo posto). Questo tipo di provvedimento non risolve nessun problema.

Non si è invece mai tentato di stimolare il processo di consolidamento della piccola e media impresa. Uno strumento in tale direzione potrebbe essere lo sviluppo dell'associazionismo in senso

“verticale” e in senso “orizzontale”. Nel primo caso potrebbero essere definiti degli incentivi da destinare a chi intenda promuovere nuove iniziative associative (gruppi d’acquisto e unioni volontarie) o proponga di dare nuovi contenuti a iniziative già in essere. Il finanziamento, su progetto, dovrebbe però essere molto selettivo e accessibile solo a chi abbia requisiti tali da rendere incisivo l’intervento proposto. Nel secondo, vanno invece definiti strumenti in grado di rendere vincolanti le decisioni delle associazioni spontanee d’area (di via, di centro storico), in particolare nella raccolta di fondi per iniziative comuni. E’ quindi necessario trovare il modo di dare riconoscimento a questi organismi e fare sì che possano ottenere risorse sotto forma di “contributi di miglioria” da parte dei commercianti interessati (e di altri soggetti che beneficerebbero delle iniziative, come la proprietà immobiliare).

3 - Eliminazione delle restrizioni alla vendita di alcuni prodotti. L’eliminazione della tabella merceologiche non ha cancellato una serie di restrizioni alla vendita di alcune tipologie di merci che hanno una lunga tradizione. Stampa quotidiana e periodica, prodotti farmaceutici da banco e carburanti sono quelle più rilevanti. La liberalizzazione della vendita di questi prodotti non risolverebbe i più generali problemi del settore, ma dimostrerebbero almeno la volontà di rimuovere vincoli anacronistici che si qualificano come pura e semplice difesa di posizioni di rendita.

4 - Eliminazione del divieto della vendita sottocosto. Nell’aprile 2001 è stata emanata la disciplina sul sottocosto: una delle questioni più controverse contenute nella riforma Bersani. Il sottocosto è definito come vendita di un prodotto a un prezzo al consumo inferiore a quello pagato al fornitore (prezzo in fattura diminuito di eventuali sconti riconducibili in modo specifico al prodotto). Non è difficile dimostrare che tutte le accuse che vengono fatte a questo tipo di pratica promozionale nascondono la volontà di proteggere le componenti di offerta meno in grado di resistere alla pressione concorrenziale della grande distribuzione. Oggi queste argomentazioni sono tanto più cogenti poiché anche in Francia, che era stata il modello di riferimento per il disposto italiano, un’apposita commissione governativa ha concluso che il divieto del sottocosto ha portato a un aumento dei prezzi e a distorsioni nel meccanismo di negoziazione fra industria e distribuzione.

3 E’ possibile migliorare la regolazione?

Parte del processo di “normalizzazione” dei settori considerati ha a che fare con un miglioramento dell’apparato di regolazione dei settori stessi, anche perché - come si è visto nella sezione precedente - in molti casi la liberalizzazione si intreccia inevitabilmente con la regolazione, date le caratteristiche dei mercati coinvolti. In questa sezione, si affronta il tema della regolazione, con

¹¹ Chi esce comunque riesce presumibilmente a ottenere una buona uscita da chi è subentrato nello stesso stabile se questo è collocato in un’area attrattiva.

riferimento a quei settori (energia e trasporti) ove effettivamente la regolazione (almeno nel senso di intervento ex-ante su segmenti caratterizzati da monopolio naturale) è presente e rimane necessaria. Procediamo con ordine, settore per settore, senza per ora porci in modo sempre esplicito il problema della praticabilità politico-economica dei provvedimenti indicati. Vedremo in sezioni successive alcuni possibili modi di affrontare le eventuali resistenze che potrebbero insorgere a riguardo.

3.1 I settori energetici

In entrambi i settori la liberalizzazione è stata forzata dalle esigenze di recepire Direttive europee, che si sono innestate su una situazione caratterizzata dai seguenti tratti:

- fortissima concentrazione del mercato
- integrazione verticale dell'operatore dominante
- controllo pubblico sull'operatore dominante del mercato
- rilevante presenza degli enti locali nel segmento a valle

Le spinte al cambiamento venivano in entrambi questi settori da parte dei consumatori (utenze domestiche e spesso industriali) che speravano di spuntare condizioni migliori di prezzo a seguito di una maggiore concorrenza. Le resistenze al cambiamento avevano origine, in entrambi i settori, da

- il management delle imprese dominanti, le quali, pure essendo sotto il controllo dello Stato, e quindi non avendo grandi azionisti che potevano dirsi portatori di interessi diversi da quelli di chi stava organizzando l'intera riforma, hanno sviluppato una attenta azione a propria difesa. La capacità del management di queste imprese di incidere sul processo si è rivelata sorprendente;
- i sindacati, che temevano che la ristrutturazione avrebbe intaccato gli interessi dei lavoratori.

Altri soggetti hanno mantenuto in questo processo una posizione piuttosto "ambigua".

Questo vale in primo luogo per il Tesoro, che vedeva nelle imprese pubbliche un *asset* da valorizzare in vista della privatizzazione. Se è vero che la razionalizzazione del settore, incluso il chiarimento su quali fossero gli ambiti della regolazione e quali gli ambiti della concorrenza e il disegno di un assetto industriale plausibile erano precondizioni per la vendibilità delle imprese in corso di privatizzazione, resta anche vero però che una minore liberalizzazione del mercato avrebbe consentito (come è avvenuto) di spuntare dalla vendita condizioni maggiormente favorevoli.

Qualcosa di simile – *mutatis mutandis* – vale per gli enti locali. Da un lato, essi volevano salvaguardare la posizione di monopolio locale delle loro imprese, ma dall'altro individuavano in questo processo una opportunità di estendere l'ambito di azione delle imprese da loro controllate. Altrettanto ambiguo è il ruolo giocato da alcuni grandi clienti che (soprattutto nel settore elettrico) godevano di una situazione di accesso privilegiato a energia importata a basso costo. Da un lato, essi speravano che la liberalizzazione avrebbe potuto abbattere ulteriormente il costo dell'energia, ma

dall'altro temevano che la trasparenza che deriva dalla introduzione di meccanismi "anonimi" di mercato, quali la Borsa elettrica, avrebbe limitato la loro possibilità di continuare ad attingere liberamente all'energia importata¹².

Questa lettura forse consente di valutare la ratio delle insufficienze nell'attuale assetto strutturale dei settori, ove il livello di separazione verticale non è ottimale (poteva quasi esserlo nell'elettricità, ma la recente decisione di fondere Terna e Grtn, con un pesante coinvolgimento nell'operatore di rete delle altre imprese elettriche sembra andare in direzione opposta), e ove la concentrazione in alcuni segmenti sembra tuttora molto elevata, tanto che per vendere energia (elettricità o gas) molte imprese devono a loro volta approvvigionarsi dall'operatore maggiore del mercato, il quale per altro dovrebbe essere loro concorrente...

A riguardo, due indicazioni emergono in modo netto. In primo luogo, quella di rafforzare la separazione verticale tra rete di trasporto gas e l'impresa dominante del settore (che oggi controlla Snam Rete Gas). In secondo luogo analogamente, di evitare che l'unificazione tra Terna e Grtn comporti la reintroduzione del legame tra gestione della rete di trasmissione elettrica e generazione – dato che la netta separazione tra le due era una delle innovazioni maggiormente riuscite del decreto di recepimento della Direttiva europea, approvato nel 1999.

Dal punto di vista dell'assetto regolamentare, questi due settori si caratterizzano per una situazione perfettibile ma sostanzialmente collaudata. Mentre il settore elettrico – a parte il nodo dolente del futuro assetto dell'impresa di trasmissione nazionale – sembra presentare problemi soprattutto sotto il profilo dello sviluppo della concorrenza, in quello del gas alcuni spazi per ridurre i prezzi sono già ora presenti:

- Una prima strada, già evidenziata dalla delibera 138/03 della Autorità per l'energia, è di redistribuire ai consumatori finali quel risparmio di costi che dal 2003 le imprese risparmiano sui costi di infrastruttura. Si tratta del 14% di tali costi, i quali ammontano a circa 12 €cent al mc, perciò si potrebbe avere un abbassamento dei prezzi di circa 1,7 €cent al mc¹³. Questa riduzione del prezzo finale del gas (non gran che, ma pur sempre circa 3,5% del prezzo finale) semplicemente attende una deliberazione dell'Aeeg. Non è chiaro perché tale deliberazione non sia ancora stata definita.
- Una seconda strada richiederebbe di porre la questione se la remunerazione garantita alla rete di trasporto gas (7.94%, un valore si colloca al di sopra di quello garantito a imprese simili di altri paesi) non sia eccessiva¹⁴.

¹² Anche le tormentate vicende dell'avvio della Borsa elettrica possono essere lette in questa chiave...

¹³ E' evidente che tale esercizio effettuato su medie molto approssimate deve essere preso come puramente indicativo.

¹⁴ Si noti che quanto a prezzo medio del trasporto, quello italiano è il più elevato d'Europa.

- Infine, si noti che gli ultimi anni hanno visto un grandioso processo di fusioni e acquisizioni tra distributori di gas in Italia. Dal 1997 al 2003, il numero dei distributori in Italia è sceso da 732 a 453 (dati ref.), mentre il consumo finale è in continuo aumento. Questo significa che le evidenti diseconomie di scala delle quali soffrivano i distributori stanno rapidamente diminuendo, il che dovrebbe comportare un recupero di efficienza ragguardevole. Poiché al momento attuale circa il 14% del prezzo finale discende direttamente dal segmento della distribuzione, questo potrebbe avere significativi effetti su questa componente tariffaria. Anche qui, si attende che l'Aeeg prenda atto della cosa e traduca questo presumibile e verosimile guadagno di efficienza in tariffe finali minori.

3.2 *Il trasporto passeggeri a lunga distanza*

Con riferimento alla regolazione, divengono di particolare importanza il settore ferroviario, quello autostradale e quello aeroportuale, essendo il trasporto aereo liberalizzato almeno per quanto riguarda le tariffe e l'entrata nei collegamenti interni ed europei.

Partendo dal settore aeroportuale, la riforma della regolazione potrebbe essere sintetizzata nei punti seguenti:

- 1) L'introduzione graduale di formule di "*peak load pricing*" (tariffe di congestione) per gli *slot*, suggerito come primo passo da muovere già nel PGT del 2000. A parità di ricavi per i gestori aeroportuali provenienti dal "lato aria" (cioè dall'accesso dei vettori aerei e dai servizi loro forniti), ciò avrebbe anche l'effetto di rendere molto economici i servizi "fuori punta", razionalizzando l'intero assetto del settore.
- 2) Mettere in atto reali politiche di regolazione incentivante per i concessionari aeroportuali, distinguendo nettamente la remunerazione degli investimenti dall'efficientamento, e, almeno per gli aeroporti maggiori, passando da un regime "*single till*" al più efficiente "*double till*"¹⁵. Il regime "*single till*" limita le rendite improprie da monopolio nel loro complesso; ma, essendovi la possibilità di rendite crescenti al crescere del traffico provenienti dai servizi "lato terra" (parcheggi, negozi ecc.), questo sistema si traduce in tariffe decrescenti al crescere del traffico per le compagnie aeree. Ciò ha l'effetto che gli aeroporti più congestionati divengono per esse sempre meno costosi, con un segnale di prezzo distorto (il contrario del *peak load pricing*). Un sistema "*double till*" scemerebbe invece le rendite "lato terra" con opportune "*royalty*", i cui proventi potrebbero essere usati per finanziare le infrastrutture d'accesso all'aeroporto. Il fatto poi che in Italia si abbia un sistema di "*single*

¹⁵ Per *single till* si intende un sistema che impone un vincolo (*revenue cap*) sull'intero ammontare dei ricavi del gestore. Il sistema *double till* invece distingue tra ricavi "lato aria", ovvero pertinenti al servizio fornito alle compagnie aeree, da quelli "lato terra" (parcheggi, locazione esercizi commerciali, ecc.).

till” parziale (ovvero una regolazione dei soli servizi “lato aria”, che non tutela invece gli utenti ma solo le compagnie aeree), e per di più neppure ancora interamente applicato, illumina la lunghezza della strada ancora da percorrere sulla regolazione efficiente del settore.

- 3) Occorrerebbe infine, anche qui seguendo le indicazioni del PGT, definire come tariffa e non come tassa i diritti aeroportuali, al fine di legittimarne l’incorporazione nel prezzo degli *slot* con la connessa la variabilità in base alla già menzionata logica di *peak load pricing*

Quanto al **settore ferroviario**, appare necessario e urgente sottoporre la regolazione delle tariffe di accesso alla rete (oggi effettuata in ottemperanza della delibera 180/1999 del Cipe¹⁶) in capo a un soggetto terzo rispetto al gestore della rete (RFI) e agli operatori ferroviari, di cui quello di gran lunga dominante (Trenitalia) non è proprietariamente separato dal gestore della rete. Tale soggetto, (un’Autorità indipendente, come suggerito nel paragrafo 3.4) dovrebbe garantire l’allocazione non discriminatoria sia della capacità ferroviaria, sia dei terminali (merci e passeggeri), evitando che il gestore della rete pratichi anticompetitivi “sconti quantità” a favore dell’*incumbent* e mettendo in piedi una metodologia di incentivazione dell’efficienza del gestore (il quale adotta inerzialmente un modello di esercizio della rete che non sfrutta appieno la capacità esistente) basato fondamentalmente su una accurata combinazione di cap ai prezzi e ai sussidi. A quest’ultimo proposito, va rilevato che il sistema dei pedaggi stabilito dalla citata delibera Cipe non consente di coprire la totalità dei costi correnti di RFI, ma solo circa un terzo. Questa scelta è in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, che da tempo raccomanda tariffe di accesso alle infrastrutture pari al costo marginale sociale. Non può però essere dimenticato che questa scelta ha lasciato sulle spalle della finanza pubblica un onere molto rilevante (circa 2 mld di €l’anno, esclusi gli investimenti), la cui dimensione non è affatto garantito sia quella.

L’Autorità preposta alla regolazione dovrebbe pertanto verificare le reali economie di scala esistenti nella gestione della rete. Appare, infatti, tecnicamente sorprendente che queste in Europa coincidano ovunque con i confini nazionali, mentre va ricordato che in Giappone la rete ferroviaria è stata separata in sei unità regionali, con apprezzabili aumenti di efficienza. Se, come possibile, si riscontrasse che le economie di scala sono rilevanti per dimensioni inferiori a quella nazionale, si potrebbe avviare un esperimento di *yardstick competition* tra diversi gestori delle varie porzioni di rete, al fine di stimolare l’efficienza.

Quanto agli investimenti, pur mantenendo intatti sia gli importi previsti che le tipologie, per non modificare il meccanismo di consenso parlamentare esistente (che pure costituisce un esempio

¹⁶ Per un’illustrazione dettagliata dei contenuti di tale delibera e dei criteri di determinazione dei pedaggi per l’accesso alla rete ferroviaria si rinvia a Boitani (2002).

negativo di *log rolling*¹⁷), si potrebbe iniziare a trasferire parte delle risorse alle regioni coinvolte senza vincolo di destinazione, richiedendo ad esse di contribuire ai costi dei progetti di investimento che riguardano opere di loro interesse, in modo da fornire incentivi al risparmio di costi ed alla selezione, anche temporale, di opere per cui sia esistente o sia consensualmente previsto un traffico effettivo.

Rimane poi una più generale esigenza di sottoporre gli investimenti ad analisi costi – benefici effettuate con metodologie omogenee da soggetti “terzi”, possibilmente in gara (come avviene nel contesto internazionale), al fine non certo di surrogare la decisione politica ma di elevare la qualità del dibattito democratico sull’allocazione delle risorse pubbliche.

Il nuovo assetto del **settore autostradale**, suggerito nella sezione 2.2.1, richiede una modifica profonda della regolazione tariffaria attualmente vigente. Anche in questo caso è raccomandabile riprendere, aggiornandole, le linee suggerite nel PGT. In quel documento si compiva la scelta di finalizzare i pedaggi stradali e autostradali in particolare al perseguimento dell’ottimizzazione dei flussi di traffico in termini di congestione delle reti, in conformità agli orientamenti della politica europea in materia di trasporti¹⁸. Il risultato di tale ottimizzazione, inoltre, è tutt’altro che scontato (TRT, 2000). Emerge per esempio che su alcune tratte congestionate il pedaggio “ottimo” non è affatto elevato, come la letteratura indicherebbe, a motivo degli impatti negativi che si avrebbero deviando quote rilevanti di traffico sulla viabilità ordinaria. Anche la ripartizione del traffico tra giorno e notte rientra in questa problematica, come pure il fatto che, a parità di investimento, concessionari con reti limitate necessitano di aumenti dai pedaggi unitari molto più elevati di concessionari in grado di “spalmare” tali aumenti su reti estese (con rilevanti problemi di equità orizzontale, oltre che di efficienza allocativa).

Si tratta allora di separare il livello e la dinamica delle tariffe percepite dai gestori, che hanno il compito di garantire l’equilibrio finanziario (compreso di un ragionevole rendimento sugli *asset* impiegati) dal livello e dalla dinamica dei pedaggi pagati dall’utenza. Al meccanismo del *price cap* – rivisto in modo da eliminare i più vistosi difetti evidenziati nell’esperienza di questi anni – deve rimanere affidato il ruolo di regolatore delle tariffe percepite dai gestori. Per il perseguimento dell’efficienza allocativa va utilizzato uno schema di tasse e sussidi, con l’effetto di elevare o ridurre i pedaggi all’utenza rispetto a quelli incassati dai gestori.

Al fine di definire gli introiti percepiti dai gestori, su cui poi applicare il *price cap*, il traffico previsto dai concessionari deve essere perciò *reso certo*, trasformandolo in “traffico virtuale”, sulla

¹⁷ Per “log rolling” la letteratura intende uno scambio improprio di favori tra soggetti pubblici: per esempio l’approvazione di spese di contenuto elettorale nel collegio di un parlamentare in cambio di analoga azione in un altro collegio.

¹⁸ *European Transport Policy 2010: time to decide*, Settembre 2001.

base del quale calcolare i corrispettivi di cui i concessionari debbano godere. In questo modo, i gestori verrebbero isolati dal rischio determinato dalle scelte allocative delle Pubbliche Amministrazioni, mentre il rischio di impresa permanerebbe pieno sui parametri di efficienza produttiva e qualitativa propri del *price cap* (il concessionario più efficiente lucrerà profitti, quello meno efficiente dovrà affrontare perdite).

Per quanto riguarda gli investimenti, bisogna notare che oggi la remunerazione pesa sui pedaggi in maniera spropositata e in base a un improprio negoziato tra soggetti regolati e ANAS sulla tipologia e costi stessi degli investimenti. Sarebbero, innanzitutto, auspicabili meccanismi di evidenza pubblica sia per le valutazioni del tipo costi – benefici, che per la determinazione dei costi delle opere, per esempio secondo la *best practice* della Banca Mondiale. In secondo luogo, la remunerazione degli investimenti approvati per il periodo previsto dalla concessione ottenuta mediante gara (che non esaurisce la vita utile delle opere) dovrebbe trovare esplicito e trasparente spazio nel pedaggio percepito dai gestori, secondo le regole definite da un organismo terzo rispetto ai concessionari e agli stessi enti concedenti.

3.3 Il trasporto pubblico locale

Nel caso del trasporto pubblico locale non ci sono interventi di carattere regolatorio a livello centrale, fatta salva la regolazione dell'accesso alla rete ferroviaria nazionale. Un miglioramento di questa regolazione, lungo le linee indicate nel paragrafo precedente, non può che giovare anche ai servizi ferroviari di interesse regionale. Un miglioramento del modello di esercizio della rete, grazie anche a massicce dosi di investimento in tecnologia per la sicurezza, farebbe crescere la quantità di tracce disponibili anche per i servizi locali, in particolare per quelli destinati ai pendolari, con miglioramento della loro puntualità ed affidabilità.

La regolazione delle tariffe finali sia dei servizi ferroviari che di quelli su strada (urbani ed extra-urbani) è affidata interamente alle Regioni, che spesso impongono ai Comuni non solo le tariffe massime ma anche (o addirittura in alternativa) quelle minime, tanto per i servizi finanziati dalle regioni stesse (i cosiddetti “servizi minimi”) quanto per i servizi finanziati autonomamente dai Comuni. In molte regioni non esiste o è fortemente carente un sistema di tariffazione integrata che consenta di esaltare i vantaggi di rete dell'intermodalità e minimizzare i disagi logistici connessi alla bigliettazione separata.

Se l'integrazione tariffaria è senz'altro raccomandabile, essa non può seguire un modello unico, dal momento che ogni regione è caratterizzata da peculiarità di rete e da tipologie differenti dei flussi di traffico (si pensi alla differenza tra regioni prevalentemente monocentriche come il Lazio e regioni policentriche come il Veneto o l'Emilia Romagna). Sulle tariffe dei servizi urbani, sarebbe

opportuno che le regioni definissero soltanto i livelli massimi, lasciando ai comuni la responsabilità di definire l'articolazione tariffaria in modo ottimizzante, ma verificando che eventuali scostamenti dai valori massimi continuino a garantire almeno il rispetto del vincolo di copertura minima dei costi operativi previsto dalla legislazione (35%). Per quanto riguarda i servizi ferroviari, va segnalata una certa riluttanza delle amministrazioni regionali a percepire la problematica di una struttura e di un livello tariffario adeguato alle esigenze di rinnovo del parco rotabile, non più garantito da risorse dello Stato, ma neanche da risorse aggiuntive messe a disposizione dalle Regioni. Il deterioramento per usura del materiale rotabile in circolazione è una delle cause delle frequenti cadute di qualità del servizio e delle conseguenti proteste degli utenti.

Uno snodo particolarmente delicato riguarda l'organizzazione delle gare. Nella maggior parte dei casi ci si trova in presenza di una singolare commistione: l'ente che bandisce e aggiudica le gare è anche azionista (spesso unico) di una delle aziende che alle gare partecipa. Situazioni del genere sono potenziali fonti di conflitto di interessi, che può tradursi in bandi di gara con criteri di aggiudicazione ritagliati su misura delle aziende "della casa" e/o in sussidi posti a base d'asta troppo bassi che soltanto i vecchi *incumbent* possono accettare, nella tranquilla fiducia che l'azionista-pagatore non le lascerà fallire, ecc.

Sotto questo profilo ci sentiamo di suggerire che le gare per il trasporto urbano ed extraurbano, almeno quando partecipano aziende degli enti che bandiscono, debbano obbligatoriamente essere affidate ad agenzie regionali, con il compito di definire l'ampiezza dei lotti¹⁹; fissare i criteri tecnici ed economici di aggiudicazione, data la quantità di servizi richiesti e le risorse complessivamente messe a disposizione dagli enti locali; gestire la fase di aggiudicazione, ecc. Così facendo si creerebbe anche un incentivo alla privatizzazione delle aziende comunali e, conseguentemente, ad una ristrutturazione delle dimensioni delle stesse, vuoi tramite una fusione di aziende complementari (che presentino quindi economie di scala), con l'effetto di favorire quella crescita industriale per troppo tempo ritardata dal localismo municipalistico, vuoi tramite un eventuale frazionamento se il mercato indicasse che la scala minima efficiente è inferiore a quella esistente. I soggetti terzi sopra menzionati dovrebbero anche prendersi cura di verificare la congruità e l'effettivo stanziamento nei bilanci delle cifre stanziare nei bandi e, successivamente, di monitorare l'effettivo "svolgimento" dei contratti di servizio. È inoltre possibile pensare anche a forme di incentivazione da parte delle regioni a quegli enti locali che – pur in assenza di conflitti di interesse – affidassero la gestione delle loro gare all'agenzia regionale.

¹⁹ Non è forse inutile ricordare che, in molte grandi città le economie di scala non si estendono all'intera rete di superficie e che, quindi, una gara per un unico lotto di servizi non è giustificata sul piano tecnico, mentre può avere pesanti effetti di scoraggiamento dei potenziali concorrenti, accrescendo il rischio connesso alla potenziale vittoria nella gara.

Esattamente per le stesse motivazioni di terzietà del soggetto che bandisce e giudica, sarebbe poi necessario affidare a un organismo indipendente nazionale la gestione delle gare per il trasporto ferroviario regionale, quantomeno qualora vi partecipino aziende di proprietà delle regioni che bandiscono la gara.

Gran parte delle gare finora bandite per i servizi su gomma prevedevano che il materiale rotabile venisse messo a disposizione dalle amministrazioni o consegnato dall'azienda uscente all'eventuale entrante. Volendo conferire un carattere industrialmente più rilevante alle gare, bisognerebbe prevedere che i nuovi entranti utilizzino del materiale rotabile proprio. Il fatto che esso non possa essere reperito sul mercato in tempi brevissimi induce a suggerire che le gare debbano essere bandite con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'attività di servizio, in modo da consentire al vincitore di acquistare o prendere in leasing il materiale rotabile a servire quel mercato aggiuntivo.

3.4 La necessità di un migliore assetto istituzionale per la regolazione dei trasporti

La regolazione dei settori energetici è perfettibile, ma è abbastanza assestata e soprattutto centrata su un organismo tecnico indipendente (anche se sottoposto a indirizzi ministeriali sempre più specifici). Il meccanismo di formazione dei prezzi in entrambi i settori è ispirato a criteri di trasparenza, che talvolta sono stati interpretati in modo che non ha convinto tutti i commentatori, ma che comunque consentono di articolare una discussione aperta sulla valutazione dei costi e sul modo di passare dai costi alle tariffe.

Ciò che gli economisti dei settori energetici trovano talvolta criticabile e insufficiente rappresenterebbe invece un sogno per molti economisti dei trasporti. L'assetto regolatorio del settore è infatti, per molti versi, ancora arcaico. Non c'è più un sistema di *command and control* centralizzato, del resto impossibile per i trasporti regionali e locali – vista la ripartizione delle competenze stabilite dal nuovo Titolo V della Costituzione – ma non c'è ancora un soggetto regolatore indipendente. Le regole per aeroporti, ferrovie e autostrade vengono fissate mediante delibere del Cipe, sulla base di un'istruttoria predisposta da un nucleo tecnico di consulenza del Cipe stesso: il Nars. Il quale poi, si appoggia ad altri organismi come Enac, Anas e Servizio di vigilanza delle ferrovie, variamente collocati dentro o ai margini dell'Amministrazione pubblica.

I limiti dell'attuale assetto istituzionale della regolazione possono essere sintetizzati come segue.

- a) Il soggetto regolatore è dotato di scarsissima indipendenza politica (è un pezzo del governo) ed è dotato di vari "cappelli". Il presidente delegato del Cipe, cioè il Ministro dell'Economia, è anche l'azionista unico di FS e il maggior azionista (pro tempore) di Alitalia. Il Cipe è anche il soggetto che recepisce la volontà politica del governo e del Parlamento sui programmi di investimento nelle varie infrastrutture di trasporto e definisce

le relative risorse finanziarie. Sono elevate le probabilità che i vari “cappelli” finiscano per interferire tra loro, generando incertezza nell’assetto di regolazione e lasciando spazio alla pressione dei massicci interessi costituiti presenti all’interno dei vari soggetti regolati.

- b) Il Nars, al di là della buona volontà dei suoi componenti, è un organismo troppo esile, dotato del potere di convincere i decisori politici con la coerenza degli argomenti, ma non di quello, decisivo, di esigere le informazioni necessarie dai soggetti regolati. Gli altri organismi prima citati soffrono, in alcuni casi, di cronica insufficienza di personale (il servizio di vigilanza delle ferrovie presso il Ministero delle Infrastrutture è di fatto costituito da 2 persone), in altri di evidente contiguità con gli interessi dei regolati (anche solo per storia e formazione delle persone che in tali organismi operano).

Dopo molte perplessità, la proposta di istituire un’Autorità indipendente per i trasporti era stata inserita nel PGT approvato dal Parlamento alla fine della scorsa legislatura. Il clima ostile verso le Autorità indipendenti creatosi negli anni successivi ha impedito finora che venisse dato seguito alla proposta contenuta nel PGT. La costituzione di un’Autorità indipendente appare tuttavia improcrastinabile. Data la complessità e l’articolazione del settore, i compiti di tale Autorità andrebbero definiti con cura, al fine di evitare sia il rischio di paralisi operativa per eccesso di funzioni, sia la tentazione dell’iper-regolazione, sia la possibilità di elefantiasi burocratica.

A nostro avviso, all’Autorità dei trasporti dovrebbe essere attribuita la regolazione dell’accesso alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali, stradali, ecc.. Ogni singola infrastruttura, naturalmente, ha delle particolarità tecniche, ma i problemi di regolazione che esse pongono sono simili e la missione di garantire la non discriminazione, “la parità delle armi”, tra operatori nell’accesso ai “colli di bottiglia”, è la stessa. Le competenze potrebbero essere estese alla definizione dei canoni che i gestori delle infrastrutture suddette dovrebbero pagare allo Stato e/o alla predisposizione e gestione delle gare per l’affidamento delle infrastrutture stesse. Nel caso dei pedaggi autostradali, l’Autorità dovrebbe avere competenze autonome riguardo al *price cap* per la componente di remunerazione dei gestori, mentre la definizione delle tariffe pagate dagli utenti – espressione di una precisa scelta allocativa – richiederebbe almeno un indirizzo da parte del legislatore, che l’Autorità dovrebbe poi applicare.

Bisognerebbe riflettere, inoltre, sull’opportunità di affidare all’Autorità in questione o ad altro soggetto autonomo appositamente istituito (come il *Franchising Director* britannico) la gestione delle gare per i servizi passeggeri a lunga distanza, nonché delle gare per i servizi ferroviari regionali, qualora le regioni risultino anche azioniste di una o più delle aziende partecipanti alle gare da loro bandite.

Parte II - Come favorire le riforme

Finora abbiamo affrontato il tema di “cosa fare”. E’ per altro piuttosto evidente che diversi degli interventi proposti potrebbero rimanere nel libro dei sogni se non accompagnati da una serie di interventi “complementari” volti ad affrontare i principali interessi che verosimilmente tali interventi andrebbero a colpire. In particolare, pensiamo a tre tipi di “gruppi di interesse”, ovvero i lavoratori, le amministrazioni pubbliche (che a prescindere dal loro auspicabile interesse per la politica della concorrenza devono comunque considerare “anche” le loro entrate e uscite) e gli azionisti privati. Per ciascuno di essi è difficile pensare a manovre a costo nullo, ma crediamo anche che considerare esplicitamente gli interessi che si vanno a toccare sia importante, in quanto potrebbe aiutare a capire come ammorbidire le resistenze che tipicamente si accompagnano a ogni proposta di riforma. Anche se i problemi legati a questi tre “gruppi di interesse” sono tra loro interrelati, pare opportuno analizzarli separatamente nelle prossime sezioni.

4 Liberalizzazioni e lavoro

Affermare che i sindacati sono avversari delle liberalizzazioni è probabilmente eccessivo. Ma resta senza dubbio vero che

- in settori non liberalizzati tendono a concentrarsi importanti posizioni di rendita, che ricadono in parte sugli azionisti, e in parte afferiscono invece ai fornitori di fattori produttivi, tra i quali i lavoratori; questo si traduce in particolare in sacche di eccesso di occupazione, oppure salari particolarmente elevati (talvolta entrambi);
- i processi di liberalizzazione tendono a limare anche pesantemente tali posizioni di rendita, e quindi a ridurre il *wage bill*, minacciando i livelli occupazionali, oppure – meno frequentemente – i livelli salariali (ma talvolta entrambi).

A prescindere dalle posizioni politiche effettivamente espresse nel dibattito, resta in ogni caso plausibile che i processi di liberalizzazione avrebbero vita molto più facili se si prevedessero forme di compensazione per chi vedesse intaccati i suoi interessi da tale processo, e in primo luogo il lavoro.

La situazione dei settori considerati da questo lavoro è piuttosto differenziata. Per quanto riguarda i settori energetici, al momento non sembrano presenti sacche rilevanti di eccesso di personale²⁰, né sembra doversi prevedere che gli aggiustamenti dei sistemi di regolazione o di concorrenza debbano avere riflessi diretti sui livelli occupazionali.

Analogamente, anche se la questione occupazionale all’interno della distribuzione commerciale è ampiamente dibattuta, non sembra che un aumento della liberalizzazione nel settore comporti

²⁰ Anche se la situazione di alcune imprese pubbliche locali andrebbe forse verificata...

sostanziali diminuzioni dell'occupazione nel settore. E' per altro possibile che un mutamento dell'equilibrio attuale tra grandi centri commerciali e piccoli negozi comporti in alcuni casi un cambiamento del rapporto tra lavoratori dipendenti e lavoratori indipendenti.

Il problema di gran lunga più accentuato è invece presente in alcuni segmenti del settore del trasporto, sia per quanto riguarda il trasporto ferroviario a lunga percorrenza, sia con riferimento ai trasporti pubblici locali.

Per quanto riguarda il trasporto a lunga percorrenza, è verosimile che vi siano esuberi potenziali concentrati nelle ferrovie ma anche (in misura assai minore) nel trasporto aereo. Si noti per altro che nelle FS si è passati da 200.000 a 100.000 dipendenti in dieci anni, contando soprattutto sul prepensionamento (provvedimento estremamente costoso per le casse pubbliche)²¹. E' poi opportuno notare come per i dipendenti delle compagnie aeree sia stato previsto nel 2004 (in connessione con la crisi di Alitalia) un sistema di cassa integrazione assai più generoso di quello vigente nell'industria, mentre negli altri comparti dei trasporti sembrano essere assenti gli ammortizzatori sociali. E' allora urgente procedere ad una più fondamentale **“normalizzazione” del mercato del lavoro** di questo settore.

Venendo ora al tema del trasporto pubblico locale, sembra ragionevole pensare che un ricorso generalizzato a gare per la aggiudicazione delle concessioni per gestire il trasporto comporti sostanziali abbassamenti dei costi, destinati a basarsi, in primo luogo e a parità di servizio, su riduzioni dei livelli occupazionali. Come già discusso, sembra quindi difficile che il successo del programma di riforme a cui abbiamo fatto riferimento (che prevede l'eliminazione delle clausole sociali, che potrebbero vanificare la concorrenza nelle gare di appalto) possa prescindere dalla creazione di ammortizzatori sociali quali quelli già presenti in molti altri settori dell'economia.

Si noti infatti che l'istituto della Cassa integrazione guadagni non si applica al settore pubblico, per il quale lo status di dipendente è stato di fatto considerato non suscettibile di interruzioni se non in casi estremi (giusta causa di licenziamento, e anche in questi casi con difficoltà). Questo pone un problema evidente, nel momento in cui si intende ridisegnare il confine tra settore pubblico e settore privato dell'economia, come ad esempio quando si intende delegare a imprese private l'effettuazione di servizi di trasporto pubblico, tradizionalmente gestiti da imprese facenti comunque riferimento al settore pubblico dell'economia²².

La “normalizzazione” di questo segmento del mercato del lavoro passa anche attraverso la introduzione di ammortizzatori sociali quali la CIG, in forma ordinaria o speciale, la mobilità lunga

²¹ Si noti come non vi sia alcuna relazione tra sicurezza e numero di dipendenti - anzi una maggiore automazione del servizio migliora anche la capacità di gestire lo stesso in sicurezza.

²² Non è facile trovare nel passato esempi simili di parti del settore pubblico che siano state privatizzate con la creazione di un considerevole numero di esuberanti.

o al limite i prepensionamenti (la cui onerosità ne sconsiglia per altro una applicazione massiccia). Poiché il settore dei trasporti non ha mai contribuito a costituire un fondo apposito, il finanziamento di questi interventi dovrà coinvolgere in parte fondi statali, e in parte potrebbe essere finanziato dalle Regioni, le quali potranno a questo fine utilizzare le risorse risparmiate tramite il ricorso al procedure competitive per la aggiudicazione dei servizi.

Il tema degli ammortizzatori sociali riguarda chiaramente anche le FS, ma si noti che il caso delle Ferrovie è differente in quanto si ha proprietà diretta dello Stato. Per quanto riguarda gli aeroporti la probabile necessità di ricorrere ad ammortizzatori sociali dovrebbe comunque essere ricompresa in un intervento statale, in quanto gli enti locali periferici non hanno a riguardo alcuna diretta competenza.

5 Liberalizzazioni e finanza pubblica

Gli attori fondamentali del processo di regolazione e di liberalizzazione sono lo Stato e gli enti territoriali, in primo luogo le Regioni, con un ruolo ambivalente. Da un lato, questi sono infatti i soggetti della legislazione relativa ai settori esaminati nel presente rapporto²³. Dall'altro, però, Stato e Comuni sono gli azionisti di controllo di molte delle imprese coinvolte dall'eventuale processo di liberalizzazione e quindi beneficiano delle rendite generate in questi settori (i dividendi annuali nonché le entrate da eventuali future privatizzazioni) – ovvero subiscono i costi legati ai pesanti deficit di bilancio (v. settore trasporti). Inoltre, il sistema politico – al centro come alla periferia – risponde comunque agli elettori, vuoi in termini dei risvolti occupazionali di ogni tipo di intervento, vuoi della situazione dei consumatori-utenti del servizio. Soprattutto le resistenze dei lavoratori – storicamente meglio organizzati – si possono riflettere molto rapidamente in pressioni sul sistema politico (e resistenza al cambiamento da parte delle stesse amministrazioni centrali e periferiche).

Stato e Regioni

Occorre allora chiarire in primo luogo quale ruolo ciascuna istituzione dovrebbe essere chiamata a svolgere. Vi sono almeno due motivi che ci inducono a richiedere un ruolo molto attivo da parte dello Stato.

Innanzitutto, si noti che l'attuazione di politiche concorrenziali – che comunque la Costituzione vigente riserva allo Stato – è un obiettivo non solo nazionale ma anche europeo. Inoltre, si deve ricordare come finora la promozione della concorrenza a livello periferico abbia avuto poco successo; questo risulta in realtà pienamente comprensibile se si considera che gli enti territoriali hanno spesso avuto un atteggiamento arrendevole nei confronti dei gruppi di pressione locali,

²³ All'art. 117 della Costituzione figurano infatti tra le materie di legislazione concorrente: il governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

rischiando con ciò di frenare delle politiche per la concorrenza a livello decentrato²⁴. Questo secondo rilievo è di estrema importanza, atteso che, da un lato, i benefici delle liberalizzazioni sarebbero estesi a una quota significativa di consumatori (ma sarebbero contenuti in termini pro-capite), dall'altro, invece, i costi si concentrerebbero su un numero più limitato di soggetti, tipicamente meglio organizzati.

Nel percorso verso la liberalizzazione, sembra allora molto più plausibile invocare un intervento statale, tramite una legge quadro, che ne coordini gli sviluppi nell'ambito della *Conferenza Stato-città ed autonomie locali*. In molti casi, è molto forte l'impressione che la presenza di norme nazionali verrebbe a costituire un *credible commitment* per gli enti locali, una sorta di alibi che essi potrebbero invocare per contenere gli effetti delle pressioni locali, così come già molte riforme nazionali sono in realtà effettuate invocando la necessità di recepire Direttive della UE.

Il riordino della finanza locale

A riguardo, risulta poi fondamentale inquadrare il tema delle liberalizzazioni e delle proposte di intervento dal quadro normativo recentemente modificato dalla legge finanziaria 2005. Infatti, la creazione di meccanismi di incentivo passa attraverso il disegno di poste in entrata e in uscita per le amministrazioni locali e l'attuazione di tali riforme a livello locale richiederebbe quindi in ogni caso una maggiore autonomia impositiva e di spesa da parte degli enti periferici.

Tra i provvedimenti di particolare rilievo vi è la revisione del Patto di stabilità interno per gli enti territoriali²⁵. Mentre negli anni passati detto vincolo era commisurato ai saldi finanziari, dal 1° gennaio 2005 si passa invece all'imposizione di un limite di spesa²⁶, da applicarsi alla somma tra spesa corrente e spesa in conto capitale. E' del tutto evidente che, in tal modo, si rischia di fare di tutta l'erba un fascio, non tenendo conto né della differente produttività delle spese né del diverso grado di efficienza mostrato dalle singole amministrazioni locali²⁷.

Al vincolo di spesa va poi aggiunto l'ulteriore limite sulle assunzioni, introdotto dal comma 98 della Legge Finanziaria 2005 per il quadriennio 2005-2008, che richiede alle amministrazioni locali una serie di risparmi specifici.

La rigidità di bilancio opera non solo sulle spese ma anche sulle entrate. Va infatti rilevato che la finanziaria 2005 proroga al triennio 2005-2007 il vincolo sulle addizionali, impedendo così ai

²⁴ Si pensi ad esempio al DLgs Bersani sul commercio al dettaglio, la cui applicazione è stata interpretata in senso minimalista da molti enti locali.

²⁵ A differenza delle precedenti versioni, il Patto si estende anche ai Comuni di minori dimensioni.

²⁶ Nel caso di violazione del Patto, va infine rilevato che gli enti sono sanzionati mediante l'imposizione di ulteriori limiti sugli acquisti di beni e servizi e sulle assunzioni del personale; inoltre, essi non possono indebitarsi per finanziare eventuali investimenti.

²⁷ Si noti che con questo non intendiamo affermare che le spese correnti siano improduttive e che, dunque, quelle in conto capitale siano sempre preferibili. L'idea che la spesa corrente sia sempre improduttiva è a nostro avviso un luogo

Comuni di incrementare l'addizionale Ire, salvo che essi non ne abbiano fatto ricorso in precedenza. In questo caso, comunque, l'addizionale non può superare lo 0,1%.

Un ulteriore elemento di rigidità sul fronte delle entrate è rappresentato dalla graduale riduzione della soglia massima per l'accensione dei mutui destinati al finanziamento degli investimenti: questa passa infatti dal 25% al 12% del totale delle entrate correnti tributarie ed extratributarie.

Il provvedimento merita due considerazioni. In primo luogo, va rilevato che l'abbassamento della soglia era stato invocato dalla Corte dei Conti (2004), che giudicava il precedente limite del 25% "eccessivo a seguito della consistente flessione dei tassi, la quale favorisce livelli di debito che potrebbero risultare non facilmente sostenibili nel caso di un loro eventuale aumento". Tuttavia, come osservato dalla stessa Corte dei Conti, la causa principale di indebitamento è da ricercarsi nella "difficile situazione finanziaria nella quale versano gli enti di media e piccola dimensione". Pertanto è "in questa situazione che gli enti locali sono indotti a ritagliarsi percorsi di sopravvivenza finanziaria rivolgendosi a nuovi canali di finanziamento per controbilanciare recenti tagli dei finanziamenti, a fronte di una dilatazione della spesa rigida".

In secondo luogo, va osservato che il tetto al finanziamento non tiene conto del diverso accesso al mercato che caratterizza gli enti locali e che dovrebbe essere commisurato alla solidità finanziaria e patrimoniale di ciascuno di loro²⁸.

In un contesto di crescente rigidità di bilancio, l'ICI rimane l'unica effettiva "valvola di sfogo" per le amministrazioni comunali. Non è un caso, infatti, che molte di esse abbiano modificato o stiano modificando, in modo talvolta drastico, i propri piani regolatori, cambiando, ad esempio, destinazione ai terreni che da agricoli diventano fabbricabili. Così facendo, i Comuni innalzano le rendite catastali, creandosi una fonte di gettito indispensabile alla sopravvivenza, anche a discapito della tutela del proprio territorio. Ulteriore elemento degno di nota è il fatto che con l'attuale finanziaria è finalmente consentito ai Comuni di avere voce in capitolo nella revisione delle rendite catastali. Fino all'anno scorso, invece, i Comuni non partecipavano al procedimento di attribuzione delle rendite catastali né, di fatto, potevano sollevare eccezioni in merito alla loro quantificazione. Ora, invece, nel caso in cui vi sia un divario significativo tra il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale, essi possono richiedere, in modo, a nostro parere, del tutto legittimo, la revisione delle rendite catastali²⁹.

comune: basti pensare che uno dei principali fattori di successo di un paese, il capitale umano, si accumula in buona parte grazie alla spesa corrente.

²⁸ A titolo di esempio, vale la pena di ricordare che Standard&Poor's ha assegnato rating che vanno dal BBB+ del Comune di Napoli all'AA- (pari a quello dello Stato italiano) per i Comuni di Roma e Milano.

²⁹ Il comma 335 stabilisce che: "La revisione parziale del classamento delle unità immobiliari di proprietà privata site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, e il corrispondente valore medio catastale ai fini

Gli interventi della finanziaria 2005 nascono dalla crescente preoccupazione per eventuali comportamenti non virtuosi degli enti locali³⁰. Va tuttavia osservato che l'irrigidimento prodotto dalla finanziaria 2005 può essere esso stesso fonte di fragilità finanziaria.

Se, dunque, si vuole operare nella direzione indicata dal presente rapporto, sembra necessario rivedere i vincoli di bilancio abbandonando il luogo comune secondo cui la spesa pubblica sia sempre uno "spreco" e ripristinando un Patto di stabilità fondato sui saldi finanziari. Ciò consentirebbe, a parità di risorse, di aumentare sensibilmente i margini di manovra degli enti territoriali.

Si deve inoltre sottolineare con forza come la presenza di trasferimenti statali a favore degli enti locali nel campo dei trasporti, sia per le ferrovie regionali, sia per investimenti in linee di metropolitana sia infine per investimenti in campo ferroviario – trasferimenti ciascuno finalizzato a specifici interventi – produce due effetti

- a) riduce la effettiva autonomia delle Regioni come soggetti di spesa
- b) abbassa il costo di tali opere che viene effettivamente sopportato a livello locale, inducendo in tal modo interessi locali a spingere sulle amministrazioni locali per mobilitare risorse locali per tali progetti il cui valore effettivo per la collettività è spesso sovrastato dal costo totale.

Anche se questo punto è al di fuori del tema centrale al quale ci dedichiamo, giova sottolineare come un complessivo ripensamento del rapporto tra finanza centrale e locale sarebbe di grande aiuto per la responsabilizzazione dei centri di spesa e una appropriata gestione delle risorse – e quindi, forse, perché si recuperi efficienza nei servizi pubblici anche tramite un opportuno bilanciamento tra regolazione e concorrenza.

La pubblica amministrazione come *rentier*

Dal punto di vista finanziario, come è stato sottolineato fino dall'inizio di questo lavoro, i tre settori considerati giocano ruoli totalmente differenti, ed una maggiore liberalizzazione potrebbe avere conseguenze totalmente differenti sui conti delle amministrazioni interessate. Nei settori energetici, liberalizzazione significa verosimilmente una erosione delle rendite nei settori energetici, che inciderebbe negativamente sulle entrate sia del Tesoro sia degli enti locali proprietari delle imprese pubbliche locali. Nel settore dei trasporti, liberalizzazione e orientamento al mercato potrebbero avere conseguenze del tutto opposte, sia tramite un recupero di efficienza, sia tramite una limitazione dei sussidi pubblici al settore. Nel settore del commercio al dettaglio, l'impegno

dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, è richiesta dai comuni agli Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio....”.

³⁰ A tale proposito è ancora alto l'allarme del ministero dell'Economia e delle finanze per l'utilizzo talvolta disinvolto dei derivati finanziari. Nella circolare del 27 maggio 2004, si vieta infatti il ricorso a derivati contenenti “leve o moltiplicatori dei parametri finanziari come, ad esempio, pagare due volte il tasso Euribor” e si impedisce agli enti locali di accendere prestiti con operatori finanziari caratterizzati da basso rating.

finanziario delle amministrazioni pubbliche è quasi nullo, anche se – come si è detto – è possibile che gli interventi a favore della liberalizzazione comportino limitati esborsi finanziari.

Conviene iniziare l'analisi da una fotografia per quanto parziale della situazione attuale dei saldi delle amministrazioni nazionali e locali rispetto a questi settori.

Tabella 2 – Proventi da partecipazioni di alcuni Comuni italiani, anno 2001 (in Euro)

	Utili netti da aziende speciali ecc.	Totale entrate (accertamenti)	%
Bologna	20,020,714	640,031,748	3.13
Brescia	31,658,424	292,443,110	10.83
Como	1,069,079	111,983,429	0.95
Genova	2,903,664	1,292,210,599	0.22
Milano	60,220,375	9,291,479,888	0.65
Modena	5,669,758	310,698,345	1.82
Padova	5,671,165	303,966,266	1.87
Ravenna	2,500,601	181,328,372	1.38
Rimini	1,128,552	212,599,045	0.53
Roma	32,318,854	4,274,439,739	0.76
Torino	17,979,298	1,929,386,230	0.93
Trieste	7,956,025	704,467,352	1.13

Fonte: Ministero degli Interni

Tabella 3 – Proventi da privatizzazioni di alcuni Comuni italiani, (in Mil. Euro)

	Entrate totali comunali (accertamenti) (mil. Euro)	% vendita	valore della operazione (mil. Euro)	Anno	Provento come % delle entrate
1.ACEA Roma	5,725	49.0	787	1999	13.7
2.ACSM Como	129	25.0	18	1999	14.0
	144	24.0	43	2000	29.9
3.AEM Milano	6,378	49.0	689	1998	10.8
		8.8	268	2004	
4.AMGA Genova	1,150	49.0	102	1996	8.9
6.AEM Torino	2,073	26.0	279	2000	13.5
7.Hera (Bologna et al.)	640	38.7	368	2003*	57.5
8.Meta Modena	311	24.0	57	2003*	18.3
9.Acegas -Aps (PD-TS)	1,008	41.9	154	2001	15.3

*Entrate del comune principale anno 2001

Fonte: Privatization Barometer e Ministero degli Interni

Appare evidente come ogni intervento che incida sulla redditività di queste imprese potrebbe avere un impatto significativo sui conti di alcuni importanti comuni, i quali vedono nei dividendi della

loro ex-municipalizzata una fonte importante di entrate, e lo stesso vale per le entrate che possono derivare dalla privatizzazione di queste imprese, la cui cessione è spesso vista come l'unico modo per ottenere risorse necessarie a grandi investimenti. Come vedremo più oltre, i rendimenti che queste imprese hanno avuto di recente sono talmente elevati da far pensare che la redditività degli *asset* sia stata sufficientemente valorizzata, ma in ogni caso questo è un elemento del quale si deve necessariamente tenere conto.

Lo stesso vale anche per il Tesoro, il quale resta proprietario – tra l'altro – delle quote di controllo di Enel e Eni, società delle quali ogni tanto vende ulteriori quote (politica ormai non più possibile per il futuro, a meno che non si intenda seriamente giungere alla cessione del controllo delle stesse imprese, cosa sulla quale non sembra esistere alcun consenso politico). Quanto emerge dalle Leggi Finanziarie, le quali nelle poste in entrata indicano le entrate previste, è che il Tesoro fissa per le sue controllate redditizie degli obiettivi di dividendo, che in certo senso ne determinano la politica nei mesi successivi. A questo fine non sembra illegittimo pensare che il Governo intenda utilizzare anche la *moral suasion* rispetto alle autorità “indipendenti”, come mostra il grafico seguente, tratto dalla “La relazione sulle privatizzazioni” del Dipartimento del Tesoro del luglio 2004.

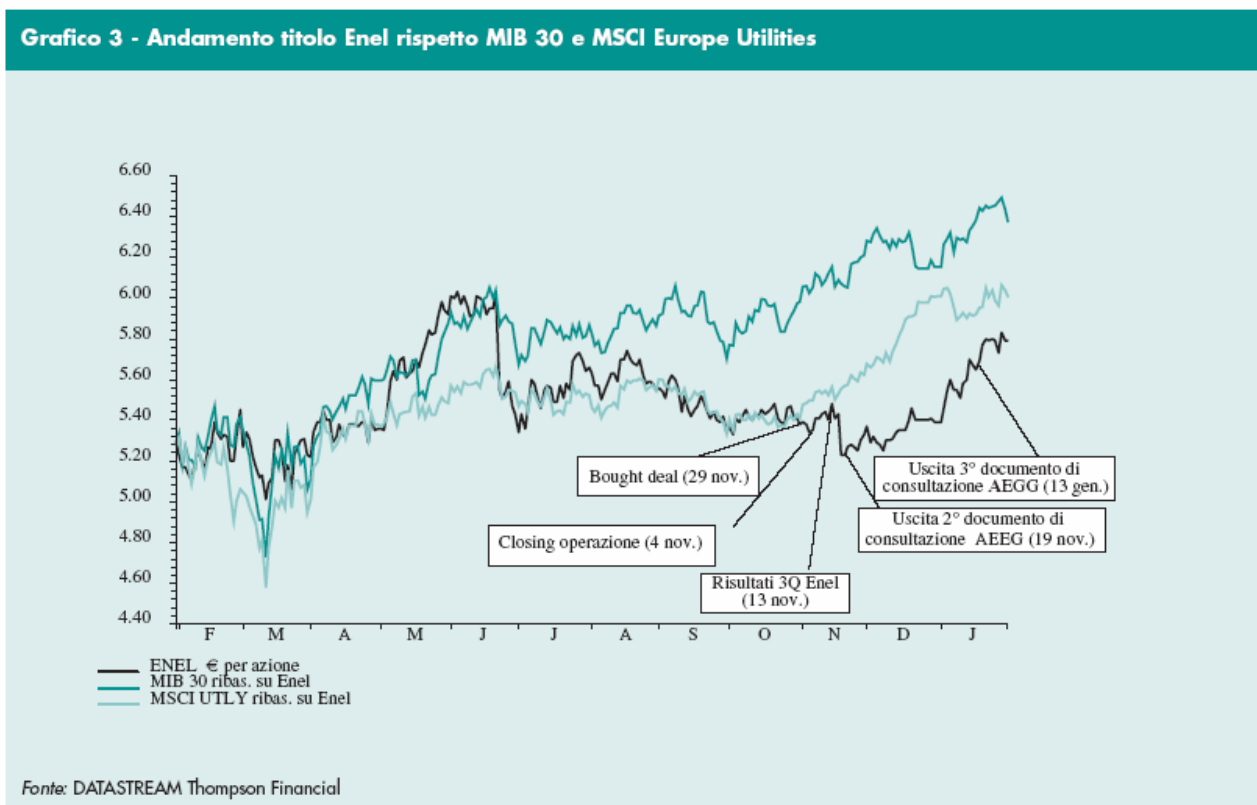


Figura 1

L'enfasi posta sul fatto che il cambio nella autorità di regolazione per il settore elettrico ha condotto a una impennata nel prezzo delle azioni Enel risulta leggermente sospetta. Certo è che negli ambienti del Tesoro sembra esservi piena la consapevolezza che una regolazione “amica” può aiutare la valorizzazione degli *asset* pubblici. In realtà, questa non è cosa nuova; quando a suo tempo (1999) si doveva procedere alla determinazione del primo schema di regolazione dei prezzi elettrici da parte dell'Aeeg e quindi alla vendita della prima tranche di Enel, il Ministero del Tesoro convocò l'allora presidente dell'Aeeg per cercare di convincerlo delle buone ragioni delle proprietà. Il fatto che la preoccupazione per le finanze pubbliche sia del tutto *bipartisan* in realtà non sorprende. E' molto più facile tassare implicitamente i cittadini con prezzi dell'energia elettrica più elevati (imputando poi i prezzi elevati a scelte del passato, troppo lontane nel tempo per essere oggetto di effettivo dibattito e penalizzazione politica) che non tramite imposte esplicite.

Di fatto la scarsa liberalizzazione dei mercati energetici (l'elettrico in particolare) è stata considerata uno stretto sostituto delle imposte che non si sono volute introdurre o delle diminuzioni di spesa che non si sono volute effettuare. Per porre riparo a questo non è stato evidentemente sufficiente introdurre Autorità indipendenti (le quali comunque hanno nomina in qualche modo politica e devono comunque rispondere agli indirizzi del Governo). Torneremo su questo punto nella sezione conclusiva.

Le implicazioni degli interventi proposti

Il principale intervento con effetti diretti sulla finanza pubblica (locale) riguarda il settore dei trasporti, e quindi sembra opportuno chiarire quali potrebbe essere un modo accettabile di organizzare la transizione in questo settore verso un assetto maggiormente efficiente e aperto alla concorrenza.

In primo luogo, i fondi oggi trasferiti dal centro alle Regioni per il trasporto regionale (una somma annua totale di oltre 1,2 miliardi di Euro, pressoché costante dal 1999) potrebbe essere trasformata in ulteriori partecipazioni (di uguale importo) delle Regioni alla fiscalità generale. Questo consentirebbe di dare maggiore chiarezza alla gestione del servizio, affermando definitivamente il principio che questo è interamente finanziato dalle Regioni stesse.

Data questa entrata aggiuntiva per le Regioni, si dovrebbe poi affermare il principio che tutte le Regioni devono contribuire ad alimentare un fondo per il settore del trasporto pubblico locale³¹. Quindi le Regioni avrebbero in ogni caso l'uscita relativa alla costituzione di questo Fondo, ma potrebbero ottenere risparmi (tali da finanziare verosimilmente tale uscita) solo se ponessero in atto effettivi programmi di liberalizzazione dei servizi, eventualmente anche con la emanazione di provvedimenti legislativi in tal senso rivolti alle amministrazioni locali.

L'accesso delle aziende a tale fondo verrebbe poi condizionato all'effettiva liberalizzazione dei servizi messa in atto dalle amministrazioni competenti. In tale modo, tutte le Regioni parteciperebbero a questo fondo, ma ne potrebbero fruire solo i lavoratori delle aziende di quelle Regioni che ponessero in atto un adeguato programma di liberalizzazione del servizio.

Le risorse del fondo potrebbero ad esempio essere destinate al finanziamento della Cassa integrazione guadagni oppure di programmi di *outplacement* eventualmente comprensivi di riqualificazione professionale per i dipendenti in esubero.

La quotazione delle imprese pubbliche locali

Per entrambi i settori energetici gioca poi un ruolo importante il legame tra distribuzione (che resta in monopolio) e vendita. Il distributore locale ha tipicamente un vantaggio significativo rispetto al rapporto con il cliente finale, e questo rischia di tarpare le ali alla concorrenza.

In ampie porzioni del territorio nazionale la distribuzione è effettuata da imprese pubbliche degli enti locali, le quali – anche se spesso parzialmente privatizzate – restano comunque controllate da soggetti pubblici. A questo riguardo, va innanzi tutto rilevato che una maggiore concorrenzialità nel meccanismo di formazione dei prezzi dovrebbe ridurre le rendite monopolistiche, che come documentato rappresentano importanti entrate di molti Comuni. A questa riduzione della redditività, tuttavia, le imprese possono reagire sfruttando le economie di scala, continuando in particolare, nel processo di aggregazione, peraltro già avviato con ottimi risultati³².

Resta però il fatto che gli enti locali proprietari di queste imprese spesso vedono questi *asset* come una delle fonti principali di entrata. Un intervento utile in questo settore potrebbe puntare a favorire, per quanto possibile, la quotazione delle *public utilities*. Va infatti rilevato che, sebbene le aziende di maggiori dimensioni siano già presenti in Borsa, restano ancora fuori dai listini floride società di minori dimensioni. Ora, la loro quotazione garantirebbe a nostro parere quantomeno due benefici. Innanzitutto, essa comporterebbe l'applicazione della normativa per le società quotate, che implica una gestione più trasparente. Inoltre, l'allargamento della compagine societaria (in particolare, il coinvolgimento dei soci istituzionali) comporterebbe, di fatto, un maggior controllo sugli organi societari con un conseguente miglioramento della *governance*³³.

Per stimolare la quotazione delle *utilities* si potrebbe definire un criterio simile a quello contenuto nella riforma tributaria del 1998, che prevedeva uno sconto fiscale triennale per le società che

³¹ Con questo non intendiamo escludere che il fondo possa essere integrato da risorse statali.

³² Va rilevato che, con la riforma del 2004, le operazioni straordinarie risultano esenti da imposizione. In questo modo, le decisioni non sono distorte da fattori fiscali come invece poteva accadere con la normativa previgente.

³³ Non è peraltro escluso che, in prospettiva, si possa assistere ad una graduale riduzione delle quote partecipative dei Comuni (per il momento rigorosamente "blindate"), assicurando una certa contendibilità societaria.

avessero deciso di quotarsi. L'incentivo dovrebbe almeno coprire i maggiori costi amministrativi derivanti dalla quotazione.

6 Dobbiamo tranquillizzare le vedove scozzesi?

Una terza categoria di soggetti sui quali gli interventi qui delineati potrebbero teoricamente incidere è quella degli azionisti (soprattutto privati, data la trattazione separata del tema della finanza pubblica nella sezione precedente). A riguardo dobbiamo chiederci se un miglioramento della regolazione o un rafforzamento della liberalizzazione andrebbe a incidere in modo pesante su legittimi interessi ed aspettative di investitori privati (il riferimento è il famoso fondo di investimento delle Scottish Widows, che storicamente rappresenta piccoli risparmiatori e che è assunto agli onori della cronaca con riferimento al suo coinvolgimento come parte danneggiata in diversi recenti scandali finanziari). A riguardo, riteniamo che sia doveroso tutelare le aspettative formatesi sulla base di un quadro regolamentare equilibrato, e consentire che gli investimenti degli azionisti trovino un rendimento in linea con quanto i mercati offrono (dato il settore considerato, le condizioni di rischio ecc.). Questo – dati i prezzi di acquisto – può richiedere in certi specifici casi una applicazione graduale delle riforme (ovvero prevederne l'applicazione in un periodo sufficientemente lungo, da consentire che gli investimenti basati su tali legittime aspettative non vengano penalizzati).

In alcuni casi possiamo pensare che tali problemi siano effettivamente rilevanti, e che gli investitori privati avrebbero effettivamente ragione di lagnarsi di questi interventi. In realtà è facile vedere come in molti casi (non tutti, ma molti) le imprese in questi settori di pubblica utilità abbiano avuto delle performance in termini di profitti assolutamente ragguardevoli. Una certa parte di questo potrebbe anche ascrivere alla saggia gestione di queste imprese, ma la Tabella 4 – che riguarda la quotazione di Borsa, e quindi la percezione che gli investitori hanno della redditività attesa futura di questi titoli – evidenzia una particolare sistematicità in queste performance...

Tabella 4 – performance dei titoli azionari e indice MIB30 nel corso del 2004

	Aumento % del valore delle azioni – 15/1/04 - 17/1/05
Autostrade	50,05
Autostrade TO-MI	74,59
ACEA Roma	47,04
ACSM Como	62,40
AMGA Genova	55,57
ASM Brescia	48,71
MIB 30	15,76

Fonte: Borsa Italiana

Si potrebbe allora osservare che, se anche la liberalizzazione o un adeguamento della regolazione andassero a limare la redditività di queste imprese, le rendite delle quali esse hanno goduto sono spesso tali, da far ritenere che interventi compensativi non sarebbero esattamente necessari...

A riguardo, non possiamo che sottolineare come ripensamenti a posteriori degli assetti regolamentari non siano sconosciuti anche in paesi dalla solida reputazione in termini di *fairness* amministrativa quali la Gran Bretagna. Nel 1997 il neo-eletto governo Blair effettuò una revisione complessiva della regolazione delle imprese privatizzate evidenziando come in molti casi queste imprese avevano beneficiato di rilevanti extra-profitti dovuti a una regolazione indebitamente generosa. In conseguenza, venne introdotta una imposta su 33 *public utility* (detta *windfall tax*) con quale esse furono chiamate a restituire all'erario i profitti considerati "in eccesso", maturati nei primi anni dopo la privatizzazione.

Senza per altro ricorrere a interventi ex-post di tale pesantezza, sembra almeno auspicabile prevedere interventi cosiddetti di *profit sharing*, nei quali i guadagni di efficienza delle imprese regolate potrebbero automaticamente (anche se in parte) venire a ricadere anche sui consumatori, con una diminuzione più marcata del livello dei prezzi nel caso in cui l'impresa soggetta a regolazione mostri profitti particolarmente elevati – caso come si è visto tutt'altro che raro.

Si noti come la redditività eccessiva e garantita di alcuni di questi settori – anche a prescindere dai problemi di inefficienza allocativa e produttiva di cui già abbiamo discusso – non rappresenti solo o tanto un problema di equità rispetto a chi opera in altri settori. Avere alcuni settori dell'economia che operano in queste condizioni introduce chiaramente una corsa ad entrarvi. Una prima conseguenza è l'attività cosiddetta di *rent seeking*: ottenere il monopolio a condizioni di favore consente extra-profitti, e questo potrebbe quindi spingere i candidati a investire in *lobbying*, dissipando quindi risorse in attività redditizie dal punto di vista privato, ma piuttosto improduttive da quello della collettività. In secondo luogo, gli entranti in questi settori regolati – o comunque caratterizzati da limitata concorrenza – erano spesso imprenditori operanti tradizionalmente in settori ben più concorrenziali, che magari hanno limitato la loro espansione o si sono ritirati da tali settori. Non ci sembra sia nell'interesse del paese continuare a incentivare la distrazione delle risorse da settori competitivi e verso quelli delle *public utility*.

7 Conclusioni : interessi politici e liberalizzazioni

L'insieme degli interventi individuati sin qui per far ripartire le liberalizzazioni e riprendere il cammino di una regolazione attenta agli interessi dei consumatori muove dalla convinzione che sia soprattutto necessario disarticolare la coalizione di interessi economici e politici consolidatasi per frenare il processo avviato nello scorso decennio.

Tale coalizione “difensiva” si è formata intorno a due questioni di rilievo e delicate: quella dell’occupazione, minacciata, almeno nel breve periodo, dalle liberalizzazioni e quella della finanza pubblica, nel senso che una maggior concorrenzialità dei mercati ridurrebbe le rendite monetarie e politiche di parecchie amministrazioni pubbliche, che spesso – grazie ai meccanismi della finanza derivata – possono ignorare politicamente le riduzioni di costi pubblici ottenibili con le liberalizzazioni. Non stupisce, quindi, che i soggetti principali della coalizione siano stati i lavoratori e i loro sindacati, le amministrazioni locali e almeno alcuni settori del governo centrale. A tali soggetti si sono subito uniti i dirigenti dei vecchi monopoli, facendo leva sulle loro maggiori conoscenze del settore e il peso della loro competenza per difendere le posizioni di privilegio dell’impresa che poi essi stessi avrebbero dovuto condurre. Le liberalizzazioni e le privatizzazioni, inoltre, riducono la discrezionalità dei politici nel settore del commercio come nella regolazione e direzione delle aziende pubbliche locali, limitando la loro possibilità di distorcere gli obiettivi, in cambio di un vincolo di bilancio soffice³⁴. Senza parlare dell’impatto sulle relazioni economiche improprie tra politici e imprese. Quindi, proprio uno dei maggiori meriti di privatizzazioni e liberalizzazioni è stato visto come una riduzione del potere dei politici, soprattutto a livello locale e regionale. Senza tener conto di tutto ciò sarebbe difficile – ad esempio – spiegare la persistente inerzia nella attuazione della riforma del commercio, per la quale la platea degli evidenti beneficiari è così più numerosa della platea degli evidenti danneggiati.

Proprio il gruppo dei danneggiati (variamente costituito a seconda del settore) ha spesso ammantato la difesa dei propri interessi con vari argomenti retorici. È stato sostenuto, per esempio, che le liberalizzazioni necessariamente riducono il tasso di socialità dei servizi, particolarmente di quelli che godono di sussidi pubblici, minacciano la sicurezza dei servizi stessi e ne peggiorano l’impatto ambientale, a causa delle distorsioni nei comportamenti dovute alla presenza dell’obiettivo di profitto. Ma si è detto anche che le liberalizzazioni, aprendo i mercati italiani alla penetrazione dei temibili concorrenti esteri, avrebbero messo in pericolo le aziende nazionali (o locali), per definizione piccole e deboli di fronte ai colossi esteri.

Per quanto questi argomenti non risultino particolarmente solidi a un’attenta disamina logica e fattuale, essi sono capaci di una certa presa emotiva e/o ideologica su ampi settori dell’opinione pubblica, tanto che anche i potenziali beneficiari delle liberalizzazioni finiscono per avere una percezione ben differente della loro situazione. D’altra parte la percezione dei vantaggi sociali derivanti dalle liberalizzazioni è quasi sempre ridotta, con la conseguente formazione di uno “*status quo bias*” (Fernandez, Rodrik, 1991). Per esempio, i guadagni derivanti dalla liberalizzazioni nel

³⁴ Anche perché, come si è detto, le liberalizzazioni e la nuova regolazione che le accompagna richiedono cessione di non poco potere ad autorità indipendenti al fine di isolare la regolazione dai mutevoli indirizzi della politica contingente.

settore dei trasporti appaiono ai consumatori molto differiti nel tempo (e talvolta lo sono effettivamente) e quindi vengono percepiti come molto incerti, mentre per il breve periodo si teme che ad avvantaggiarsi delle liberalizzazioni sia la finanza pubblica con una riduzione dei sussidi. I benefici che ciò comporta in termini di possibile minor pressione fiscale sono percepiti in modo meno chiaro e, comunque, non sono mai stati spiegati in modo esplicito per il timore che gli interessi costituiti interni al settore si mobilitassero contro il “taglio delle risorse”. Quand’anche poi i consumatori percepissero correttamente i vantaggi collettivi derivanti dalle liberalizzazioni, potrebbero valutare che i loro vantaggi pro-capite sarebbero ridotti. Al contrario i lavoratori, i managers e i politici locali coinvolti sanno di poter perdere molto individualmente. E questo possibile squilibrio tra vantaggi e perdite individuali rende più forte la coalizione difensiva.

Le considerazioni brevemente svolte dovrebbero chiarire il senso dell’accento da noi posto sulla questione del lavoro e, in parallelo, sulla questione degli incentivi alle amministrazioni locali a liberalizzare e privatizzare: ridurre le perdite che alcune parti della coalizione difensiva subirebbero accettando liberalizzazioni e privatizzazioni. Inoltre, sembra di poter dire che l’estensione di un sistema di difesa dal rischio disoccupazione a settori che finora ne sono stati privi risponde a esigenze più generali di equità e di efficienza del mercato del lavoro, di cui beneficerebbe tutto il sistema economico del paese. Resta aperto il problema di come mutare l’equilibrio sul più ampio “mercato politico” generale a favore di liberalizzazioni, privatizzazioni e nuova regolazione.

Il primo passo è riconoscere che in qualche modo le preoccupazioni dei consumatori circa l’esito delle liberalizzazioni potrebbero essere del tutto fondate e non solo figlie di un pregiudizio “ideologico”. In diversi casi le liberalizzazioni – in Italia come altrove – si sono infatti tradotte in grosse occasioni di reddito per le imprese con ricadute limitate sugli utenti finali del servizio. Occorre quindi sottolineare come privatizzazione non significhi eliminazione del controllo pubblico, ma piuttosto sostituzione dell’intervento diretto con il controllo di attività private. E, allora, assicurare i consumatori è possibile solo con una regolazione di alto profilo, slegata dagli interessi delle imprese e dotata di strumenti efficaci anche per eventualmente punire concessionari privati che vengano meno agli obblighi contrattuali. Insistere sulla relazione tra liberalizzazione e riforma della regolazione (soprattutto nel settore dei trasporti, ma non solo) è quindi un punto chiave per il successo dell’intero processo qui delineato.

Infine sembra necessario rendere politicamente più costose le “non-liberalizzazioni”, diffondendo più ampiamente presso i consumatori l’informazione sui costi che sopportano a causa delle mancate liberalizzazioni e sui benefici che invece avrebbero se queste venissero accelerate. Un monitoraggio assiduo sullo stato dell’arte in tema di liberalizzazioni, regolazione e privatizzazioni, con capillare diffusione dei suoi periodici risultati a cura delle *lobby* dei consumatori potrebbe contribuire a far

diventare queste delle *issue* elettorali di importanza simile, se non pari, a quelle della sanità o delle pensioni.

Bibliografia

- ACNielsen (2003), *The power of private label*, Mimeo
- AGCM (1997a), Indagine conoscitiva nel settore farmaceutico, Roma: AGCM.
- AGCM (1997b), Indagine conoscitiva nel settore degli ordini e collegi professionali, Roma: AGCM.
- AGCM (2001), Indagine conoscitiva sulla ristrutturazione della rete di distribuzione di carburanti, Supplemento n.1 al *Bollettino* n. 23/2001.
- AGCM (2004), Distribuzione della stampa quotidiana e periodica. Indagine conoscitiva, Roma : AGCM.
- ANCD (2003), *La nuova politica commerciale e il sistema distributivo*, Roma: ANCD.
- Allegra E., Forni M., Grillo M., Magnani L. (2004), "Antitrust policy and national growth: Some evidence from Italy", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 63, pp. 69-86.
- Boitani A. (2002), "Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari", *Economia Pubblica*, 32, 4, pp. 41-65.
- Boitani A., Bordignon M. (2003), "Il mercato delle licenze dei taxi: una proposta operativa", www.lavoce.info, 27/01/03.
- Boitani, A., Cambini, C. (2002), "Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato", *Mercato Concorrenza Regole*, 1, pp. 45-72.
- Boitani A., Cambini C. (2004), "Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?", *Economia e Politica Industriale*.
- Borenstein, S., J. Bushnell e F. Wolak (2002), Measuring Market Inefficiencies in California's Restructured Wholesale Electricity Market, *American Economic Review.*, 92 (5), p.1376-140
- Boylaud, O. (2000), *Regulatory reform in road freight and retail distribution*, Paris: OECD, Economics Department Working Paper 255.
- Boylaud, O. e G. Nicoletti(2001), *Regulatory reform in retail distribution*, Paris: OECD Economic Studies n. 32.
- Bufacchi I. (2004), Comuni a rischio sui «cattivi» derivati, *Il Sole 24 Ore*, 21 dic. 2004.
- Button K. e A. Costa (1999), Economic Efficiency Gains from urban Public Transport Regulatory Reform: Two Cases Studies of Changes in Europe, *The Annals of Regional Science*, 33, pp. 425-438.
- Commissione Canivet (2004), *Rapport du groupe d'experts constitué sur les rapports entre industrie et commerce*, Paris.
- Competition Commission (2000), *Supermarkets: A report on the supply of groceries from multiple stores in the United Kingdom*, London: Competition Commission.
- Corte dei Conti (2004), Analisi sul Fenomeno dell'Indebitamento in un Campione di Enti Locali, Novembre.
- FRDB (Fondazione Rodolfo De Benedetti) (2004a), *Contrasting Europe's decline: do product market reforms help?*, www.frdb.it.
- FRDB (Fondazione Rodolfo De Benedetti) (2004b), *How to Gain Political Support for Reforms?*, www.frdb.it.
- Galbraith J.K. (1952), *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*, Boston: Houghton Mifflin.

- Gea (1994), *Supplier-retailer collaboration in supply chain management*, London: CocaCola Retailing Research Group.
- Gobbo, F. e F. Burelli (1997), "Distribuzione commerciale e concorrenza", *Commercio, Rivista di Economia e Politica Commerciale*, XVIII, n°60: 3-35.
- ISAE (2002), "La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica", in *Rapporto trimestrale. Priorità nazionali: trasparenza, flessibilità, opportunità*, Roma, pp. 181-235.
- Lugli, G. e L. Pellegrini (2005), *Marketing Distributivo*, Torino: UTET.
- Ministero delle Attività Produttive (2004), *Rapporto sul sistema distributivo*, Roma.
- Nomisma (1998), *L'evoluzione del sistema distributivo italiano. Effetti su consumo, lavoro, fisco e città*, Bologna: Nomisma
- OECD (2000), *Assessing barriers to trade in services: Retail trade services*, Paris: OECD.
- Pashigian, B.P. e E.D. Gould (1998), Internalising externalities: the pricing of space in shopping malls", *Journal of Law and Economics*, 41(April): 115-142.
- Pellegrini, L. (2000a), "Regulations and the retail trade", in G. Galli e J. Pelkmans (eds), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Cheltenham, Glos: Edward Elgar, vol.2, pp.123-166.
- Pellegrini, L. (2000b), "Da riforma a controriforma. La regolamentazione del commercio", *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2(2): 311-327.
- Pellegrini, L. (2001), "Regolamentare il sottocosto?", *Industria & Distribuzione*, 2(1): 5-8.
- Pellegrini, L. (2004), *Regolamentazione e concorrenza nella distribuzione commerciale*, Roma: Fondazione Di Vittorio.
- Polo M. e C. Scarpa (2003), *Entry without Competition*, Icier WP n.245, Icier Milano.
- Ravazzoni, R. (2004), "Lo sviluppo della distribuzione al dettaglio grocery in Italia", in R. Ravazzoni (a cura di), *Il rilancio dei consumi in Italia*, Milano: Egea.
- Razzini, C. (2004), "La distribuzione di carburanti in Italia", in R. Ravazzoni (a cura di), *Il rilancio dei consumi in Italia*, Milano: Egea.
- Stigler G.J. (1954), "The economist plays with blocks", *American Economic Review*, vol.44: 7-14.
- Varaldo, R. (1998), "La disciplina del commercio tra liberalizzazione e regolamentazione", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, (4): 984-1013.
- Wolak, F (2003) *Diagnosing the California Electricity Crisis*, *The Electricity Journal*
- Zanderighi, L. (2004), *Commercio urbano e nuovi strumenti di governance*, Milano: Il Sole 24 Ore.