

Sintesi Report Liberalizzazioni

A cura di Università di Catania

1) L'impatto della crisi rilancia il tema delle liberalizzazioni e della necessità di trovare **un nuovo equilibrio tra Stato e Mercato**, un problema intrinseco ai sistemi capitalistici occidentali e che presenta storicamente una grande variabilità nel tempo e nello spazio.

- La necessità di nuovi assetti regolativi, tuttavia, non va assimilata alla **semplicitica e ottimistica equazione “più Mercato meno Stato”**, in quanto occorre considerare che **rimuovere gli ostacoli alla concorrenza non significa automaticamente tutelare i consumatori e spingere le imprese alla maggiore efficienza possibile**. Innanzi tutto, strategie collusive possono impedire la riduzione dei prezzi, come opportunismo e ignoranza possono indurre le imprese verso equilibri al ribasso che non migliorano né la qualità, né il prezzo, né i profitti dell'impresa. Inoltre, compito dello Stato è l'assunzione o la promozione della fornitura di beni collettivi e beni comuni che le imprese non hanno capacità o interesse a produrre, che hanno finalità equitative o che hanno rendibilità differita e incidono sul benessere non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future.

- **La riforma degli assetti regolativi** è frutto di una politica di convergenza a livello europeo di tipo **top down**, che non tiene adeguatamente conto della varietà degli assetti istituzionali dei paesi membri della comunità e rischia, quindi, di non trovare nei vari contesti nazionali forme di condivisione democratica, alimentando **incertezze, lungaggini e resistenze degli stakeholder interni**.

2) Le liberalizzazioni in Italia

- L'Italia incarna un **modello mediterraneo di capitalismo**: un sistema a economia mista caratterizzato da una lunga tradizione di Stato Gestore.

- Le liberalizzazioni in Italia non hanno storicamente goduto di ampia legittimazione e un cambio di passo si è avuto solo **negli anni 90** con l'accelerazione impressa dal trattato di Maastricht al processo di unificazione europea, senza che si creasse, tuttavia, nelle élites dirigenti del Paese una cultura condivisa che facesse da sostegno e collante del processo che pure è stato molto significativo nell'ultimo ventennio.

- Dagli anni '90 iniziano le **privatizzazioni ma senza liberalizzazioni**. La presenza del settore pubblico rimane comunque forte anche all'interno delle nuove imprese “private”.

- Sul piano delle liberalizzazioni in senso stretto, le fasi più importanti sono le lenzuolate Bersani (2006-2007), che agiranno in particolare nel settore del commercio e delle professioni, mentre i decreti Monti (2011-2012) saranno maggiormente concentrati sui servizi a rete. Peraltro, in molti casi il dopo Monti è stato caratterizzato da una stasi normativa o attuativa dei provvedimenti avviati.

- Negli ultimi anni si è proceduto anche ad una **riduzione dello stock normativo**, con una diminuzione del numero di **atti primari vigenti (da circa 50.000 agli attuali 10.000)**, attuata attraverso la creazione di testi unici e codici di settore.

- Considerando i dati disponibili **a livello internazionale**, nel ranking mondiale della libertà economica elaborato dalla World Heritage Foundation, **l'Italia** occuperebbe ancora solo l'83esimo posto, **vicino a paesi**

come il Guatemala, il Paraguay e l'Arabia Saudita, mentre in Europa occupa il 36esimo posto, preceduta da quasi tutti gli altri paesi della Comunità. Tuttavia, i dati OCSE sulla Product Market Regulation (PMR), mostrano come **l'Italia negli ultimi anni abbia compiuto dei passi in avanti**, portando l'efficienza della propria regolamentazione sui livelli dei partner europei: da 2,52 a 1,32, contro gli attuali 1,26 della Germania o 1,27 della Svezia, e facendo meglio anche di Francia (1,39) e Portogallo (1,35), anche se lontani da quelli di paesi come il Regno Unito (0,78) e l'Irlanda (0,86), o della Spagna (0,96). Tuttavia, secondo Banca Mondiale rimane ancora **alto il livello di "vischiosità normativa"**: ci vogliono **circa 10 giorni in media per ottenere un'autorizzazione, 257 per ottenere una licenza, quasi 1210 giorni per un procedimento civile** per inadempienza contrattuale, più del triplo rispetto a Germania (394), Francia (390) e Regno Unito (399), e per una procedura fallimentare si può andare avanti in media per 2.567 giorni. Per quanto riguarda le privatizzazioni, dal 1985 a oggi, secondo il Privatization Barometer, **l'Italia ha ricavato più di 160 miliardi di dollari dalle privatizzazioni** e vanta il primato europeo (escludendo il Regno Unito). **Più dubbio l'impatto su efficienza e qualità dei servizi**, poiché l'imprenditoria che ha rilevato le aziende non si mostrata spesso all'altezza dei compiti assunti (vedi il caso Alitalia).

3) Le liberalizzazioni nei diversi settori e in particolare nei servizi a rete

- Come confermato anche dall'Istituto Bruno Leoni, quando si parla di liberalizzazioni oggi in Italia, si parla soprattutto di servizi a rete, anche in base all'impatto generato dalla **direttiva europea sui servizi (2006/123/Ce)**.

-Nonostante la **liberalizzazione del commercio** venga data per assodata, numerose criticità permangono. La dura resistenza di regioni, enti locali e associazioni di categoria del piccolo commercio, nonostante diverse pronunce della stessa Corte Costituzionale, fa sì che **la normativa nazionale continui a essere disapplicata in molti comuni, tant'è che si continua a stabilire d'imperio la chiusura di esercizi e negozi. La liberalizzazione della vendita dei farmaci** da banco ha prodotto i vantaggi più significativi con **riduzioni medie dei prezzi del 15-20%**. Tuttavia, i farmaci da banco rappresentano solo il 9% della spesa farmaceutica complessiva, mentre i farmaci di fascia C rappresentano una quota di mercato quasi doppia, ma la loro liberalizzazione è stata tentata senza successo. La distribuzione e commercializzazione dei carburanti presenta un costo tra i più alti d'Europa (1,84 al litro in media per la benzina contro i circa 1,30 della Polonia) a fronte di una rete assai più capillare che in altri paesi (22.900 punti vendita, contro gli 8.921 della Gran Bretagna, i 9.926 della Spagna, i 12.522 della Francia e i 14.785 della Germania). **La distribuzione in rete di carburanti è ancora tradizionalmente svolta, anche nella raffinazione (c.d. reti colorate), per lo più da società petrolifere attive che continuano a gestire il 90% dei punti vendita.** Inoltre, più del 50% del costo al litro è determinato dalla componente fiscale. Infine, le pompe della GDO o Bianche, capaci di proporre prezzi fino a 13 cent.in meno, non solo non sono così diffuse ma sono distribuite in maniera non omogenea nel paese e prevalentemente nel Nord.

- Il nodo dei **servizi a rete** è assai più problematico, non solo perché si parla per lo più di **monopoli naturali**, ma anche perché pone la questione della **separazione** tra gestione e proprietà della **rete** (asset strategico non duplicabile se non a fronte di costi elevatissimi) e **distribuzione** ed erogazione del servizio. A questo si aggiunge che spesso tali servizi sono essenziali e detengono un elevato valore etico-simbolico per i cittadini consumatori (si veda il caso dell'acqua).

-Il caso **energia e gas** rappresenta un esempio emblematico del **fallimento delle liberalizzazioni**: ad una crescita della liberalizzazione, in misura anche maggiore di molti partner come Francia e Germania, non sono corrisposti adeguati benefici per i consumatori, a causa dei **prezzi alti** e di una differenziazione del servizio limitata, sicché i **reclami degli utenti sono passati dai 1.162 del 2006 ai 16.496 del 2011**. L'aumento delle tariffe energetiche ha avuto un impatto negativo anche per le imprese, in particolare sui comparti più energivori, come mostra l'esempio dell'Alcoa.

-Nel caso dei **trasporti** invece i nodi problematici continuano ad essere rinviati (separazione proprietaria tra gestore dell'infrastruttura ferroviaria e gestore del servizio, sistema di allocazione degli slot aeroportuali, ecc) anche a causa di un **Autorità del Settore prevista ancora solo sulla carta**.

-Il caso delle **Telecomunicazioni**, invece, ha registrato effetti positivi della concorrenza sui prezzi e servizi legati anche **all'innovazione tecnologica e alla diffusione di nuovi stili di vita** (la diffusione di internet e l'evoluzione delle connessioni su mobile). Infatti, la liberalizzazione delle telecomunicazioni è più evidente nel settore mobile che nella telefonia fissa. Sul piano della gestione aziendale, i passaggi ai vari gruppi privati hanno segnato il progressivo indebitamento e la perdita di profittabilità che rende incerti gli scenari futuri.

-Nei **servizi postali**, la liberalizzazione tardiva non ha prodotto i benefici che si erano realizzati nei paesi nord-europei, mentre permane il problema dell'assegnazione senza gara del **servizio postale universale** che assegna una **condizione privilegiata all'incumbent**.

- Infine, la riforma degli **ordini professionali** è ancora in buona parte disattesa. I dati disponibili relativi agli accessi segnalano che il numero di professionisti in Italia è sensibilmente superiore a quello della gran parte dei paesi europei (circa 3,3 avvocati e 2 architetti ogni 1000 abitanti, contro gli 1,7 degli avvocati tedeschi e l'1,2 dei loro architetti, lo 0,9 o lo 0,4 della Francia, 2,7 e 0,5 del Regno Unito, e 2,6 e 1,0 della Spagna), ma permangono ancora **limitazioni alla condotta professionale, in particolare su tariffe e pubblicità**, che rendono inefficace l'azione di Bersani e Monti nel comparto.

4) Impatto delle liberalizzazioni su concentrazione e prezzi nei principali servizi a rete

-**Concentrazione:** tra il 2008 e il 2012 gli indici HHI e C_3 mostrano un abbassamento dei livelli di concentrazione e, pertanto, un aumento della concorrenzialità nei diversi settori dei servizi a rete, in particolare nel settore del mercato libero dell'energia e delle telecomunicazioni.

-**Prezzi:** l'impatto sui prezzi tra il 2008 e il 2012 di questa maggiore concorrenza è limitato, e riguarda soprattutto la telefonia mobile, mentre i prezzi di energia, gas e servizi postali continuano a salire.