

# **Le liberalizzazioni in Italia**

**Settembre 2013**

# INDICE

## **1. Liberalizzare e Regolamentare: un difficile equilibrio (R. Palidda)**

1. La relazione stato e mercato: tra necessità e instabilità
2. Ascesa e declino del compromesso storico tra stato e mercato
3. Più mercato meno stato?
4. Problemi aperti

## **2. Le Liberalizzazioni in Italia (D. Arcidiacono)**

1. Il tema delle liberalizzazioni in una prospettiva comparata
  - 1.1 *Liberalizzazione come strategia di crescita e indicatore di competitività economica*
  - 1.2 *Liberalizzazione come semplificazione e qualità degli assetti regolativi*
  - 1.3 *Liberalizzazione come contenimento della spesa e privatizzazioni*
2. Liberalizzare in Italia: dallo Stato Gestore allo Stato Regolatore
  - 2.1 *La transizione dalla gestione alla regolazione: da tabù a obbligo comunitario (1945-2006)*
  - 2.2 *La fase di accelerazione: dalle lenzuolate Bersani ai decreti del governo Monti (2006-2012)*
3. Un bilancio provvisorio delle liberalizzazioni italiane in un'ottica intersettoriale
  - 3.1 *Energia e Gas*
  - 3.2 *Acqua e servizi pubblici locali*
  - 3.3 *Il settore dei Trasporti*
  - 3.4 *Poste e Telecomunicazioni*
  - 3.5 *Il settore del commercio: dai farmaci ai prodotti bancario-assicurativi*
  - 3.6 *I servizi professionali*
4. Le liberalizzazioni e i benefici (mancati) per i consumatori: quali soluzioni?

## **3. Liberalizzazioni e tutela dei consumatori nell'ordinamento comunitario e nazionale (D. La Rocca, C. Cambria, F. Losurdo)**

### **SEZ. I – La liberalizzazione dei servizi nell'ordinamento comunitario**

1. Costruzione del mercato unico e processi di liberalizzazione
2. Fiducia nel mercato e tutela dei diritti dei consumatori
3. Liberalizzazione delle merci vs. liberalizzazione dei servizi
4. La Direttiva Bolkestein e il tentativo di equiparare i servizi alle merci
5. Il diritto di accesso ai servizi di interesse generale
6. Liberalizzazione e regolazione dei servizi strategici
7. Servizi strategici e obblighi di “servizio universale”
8. Il caso dell'energia: costruzione del mercato unico, sicurezza del sistema e salvaguardia dei diritti degli utenti

### **SEZ. II – La liberalizzazione dei servizi nell'ordinamento italiano**

9. L'attuazione della Direttiva servizi
10. Liberalizzazione e regolazioni di settore: il sistema delle Autorità indipendenti

11. Liberalizzazione e tutela dei consumatori dei servizi a rete.
12. Liberalizzazioni e privatizzazioni nei servizi pubblici locali.
13. Riforme e controriforme dei servizi pubblici locali. La gestione dei servizi di rilevanza economica
14. La ‘nuova’ riforma del 2008 e la questione dei servizi idrici
15. I servizi pubblici locali nel riparto di competenze tra Stato ed autonomie territoriali
16. I diritti degli utenti. Il contratto di servizio e la carta della qualità dei servizi
17. Le “professioni regolamentate” tra libertà di concorrenza e tutela del consumatore
18. Il primo impulso alla liberalizzazione: la “legge Bersani” (D.L. n. 223/2006)
19. La nuova fase: i decreti legge ‘della crisi’ (nn. 138, 183/2011 e n. 1/2012) e il Regolamento di riforma delle professioni (DPR. n. 137/2012).
20. La riforma della professione forense (Legge n. 247/2012): un passo indietro?
21. Un bilancio sulle liberalizzazioni delle professioni

#### **4. Liberalizzare nei principali mercati dei servizi a rete: un’analisi su concentrazione e prezzi (L. Monaco)**

1. Introduzione e premessa metodologica
2. Il settore dell’energia
  - 2.1 *L’energia elettrica destinata al consumo*
  - 2.2 *Il mercato delle vendite al dettaglio*
  - 2.3 *La struttura dei prezzi*
3. Il settore del gas
  - 3.1 *Il segmento della produzione*
  - 3.2 *Il settore delle importazioni*
  - 3.3 *Il settore della distribuzione*
  - 3.4 *Il mercato al dettaglio*
  - 3.5 *I prezzi del gas naturale*
4. Il settore dei servizi postali
  - 4.1 *Il Servizio Postale Universale*
  - 4.2 *Il mercato del Corriere Espresso*
5. Il settore della telefonia
  - 5.1 *Il mercato al dettaglio dei servizi di accesso a internet a banda larga*
  - 5.2 *Il mercato al dettaglio dei servizi di telefonia vocale fissa per clientela residenziale e affari*
  - 5.3 *I prezzi nel settore della telefonia fissa*
  - 5.4 *Il settore della telefonia mobile*
  - 5.5 *I prezzi del settore della telefonia mobile*
6. Mercati meno concentrati e prezzi più alti?

# I

## **Regolazione del mercato e liberalizzazioni**

*di*

***Rita Palidda***

### ***1.1 La relazione stato e mercato tra necessità e instabilità***

La crisi in cui si dibatte dal 2008 l'economica mondiale e, in particolare, quella dei paesi avanzati, ha reso assai incerta e confusa quella che, a partire dagli anni novanta, sembrava l'unica via possibile per uscire dal declino iniziato con la crisi dei trenta gloriosi anni del capitalismo regolato dell'epoca fordista-keynesiana e per fronteggiare i rischi e le opportunità di una competizione globale che rende sempre più obsolete e impraticabili politiche nazionali di governo dell'economia. La via è quella della libera circolazione di merci, uomini e capitali, dell'eliminazione dei vincoli burocratici e giuridici alle attività di impresa, della privatizzazione delle aziende pubbliche o a partecipazione pubblica, della riduzione della spesa pubblica e del potenziamento della sua efficienza. L'obiettivo è quello di incrementare la produttività e rendere competitivi beni e servizi, ridurre i costi dei fattori di produzione, a cominciare da quelli del lavoro, rilanciare i consumi interni e intercettare i mercati transnazionali. Tale strategia implica l'adozione di politiche comuni tra i vari paesi, che tengano conto delle interdipendenze tra le varie economie, ma costringe allo stesso tempo gli stati nazionali a far fronte alle diverse pressioni, resistenze e risposte delle economie e degli interessi sociali di ciascun paese che condizionano sia gli indirizzi che gli esiti delle politiche economiche. Convergenza e differenziazione convivono pertanto, confermando la diversità dei modelli di capitalismo e delle loro performance (Berger e Dore, 1996), ma anche la loro fluidità, dal momento che ritardi, inversioni di rotta o effetti inattesi possono imprimere notevoli cambiamenti negli assetti regolativi di ciascun paese. Il caso italiano che viene descritto nei capitoli che seguono e il suo lento e tortuoso cammino verso la liberalizzazione dei mercati e la riduzione della spesa e dell'intervento pubblico è certamente uno degli esempi più emblematici della difficoltà che il riorientamento della regolazione dell'economia in senso liberista incontra. Ma altrettanto emblematici sono gli interventi massicci che lo stato americano e l'UE hanno messo in atto per fronteggiare il recente crack finanziario e sostenere l'economia, il pressing sugli stati da parte delle imprese e dei lavoratori per arginare le crisi aziendali, le politiche di sostegno del reddito e di rilancio della domanda che gli stati si sono affannati ad adottare, soprattutto nelle economie di mercato più ricche (come gli USA e la Germania). Sono il segno dell'ambivalenza e della non univocità e unidirezionalità delle tendenze prima descritte e della problematicità di attuazione dell'ottica neoliberista che ha dominato negli scorsi decenni.

Ma il problema della regolazione dell'economia sta a monte delle vicende degli ultimi decenni e richiede una riflessione sgombrì il campo da retoriche e luoghi comuni che, per quanto ampiamente confutati dalla letteratura scientifica e dalla realtà empirica, tendono costantemente a riemergere. Karl Polanyi nella sua analisi sulla nascita e la trasformazione delle economie capitalistiche (1977) pone la questione delle istituzioni regolative al centro della sua riflessione, rileggendo la teoria economica classica e quella marxista, a partire dalla definizione stessa di economia. Egli sostiene che laddove per economia si intenda l'insieme delle attività stabilmente intraprese dai membri di una società per produrre, distribuire e scambiare beni e servizi finalizzati al soddisfacimento dei loro bisogni materiali e immateriali, si osserva come l'interazione tra gli uomini e tra questi e la natura cui tali attività hanno dato storicamente luogo sia stata guidata da regole che non sono riducibili a quelle su cui si fondano le economie di mercato. La massimizzazione dell'utile individuale attraverso lo scambio di mercato non è che una, e la più tardiva, delle forme di regolazione dell'attività economica ed è stata storicamente preceduta da altre modalità che escludevano la ricerca del massimo guadagno individuale e la mercificazione di tutti i fattori di produzione e, in particolare, del lavoro. La prima di queste forme di regolazione è la *reciprocità*, secondo cui beni e servizi vengono prodotti e scambiati sulla base di aspettative di ricevere altri beni e servizi, secondo modalità e tempi fissati da norme sociali condivise. In questo caso l'azione economica è finalizzata a offrire un bene utile a chi lo riceve e a ribadire attraverso questo scambio la propria appartenenza a una comunità da cui ci si aspetta di ricevere quanto è necessario per la propria sopravvivenza. La *reciprocità* continua a regolare ancora oggi, attraverso la famiglia, la parentela, il volontariato, aree consistenti di relazioni economiche anche nelle società sviluppate, dove non è più la forma di regolazione prevalente dell'economia. Una quantità enorme di beni e servizi non contabilizzati viene prodotta e distribuita all'interno di queste aggregazioni sociali contribuendo non solo al benessere dei loro membri, ma anche al funzionamento dello stato e del mercato. La riproduzione materiale e culturale della forza lavoro, il livello di beni richiesti dal mercato, la domanda di servizi di tutti i tipi (amministrativi, socio-sanitari, di sicurezza) sono strettamente dipendenti da come le istituzioni comunitarie (famiglia, parentela, volontariato) organizzano le proprie attività e il proprio benessere e, a loro volta, queste sono condizionate dalle dimensioni e dal dinamismo dell'economia di mercato e dalle dimensioni e dalle caratteristiche dell'intervento pubblico. Se la reciprocità è la forma prevalente di regolazione delle economie antiche più semplici, il passaggio a società più complesse implica l'affermarsi di meccanismi di regolazione di tipo redistributivo, che affidano alle istituzioni politiche il potere di stabilire modalità di produzione e allocazione delle risorse e di farne rispettare anche con la coercizione le obbligazioni derivanti. Gli antichi imperi e il feudalesimo sono gli esempi più macroscopici di economie regolate da principi autoritativi, che si ispiravano a modelli sociali di tipo gerarchico fondati su base ascrivibile. Polanyi interpreta i cambiamenti che si delineano con il declino del capitalismo liberale alla fine dell'Ottocento e il passaggio al capitalismo regolato, che dominerà tutto il XX secolo, come una ripresa delle forme di redistribuzione tipiche delle economie che erano state superate dall'avvento del mercato autoregolato, basato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione, sul lavoro salariato e la piena commerciabilità di tutti i fattori produttivi. Un'economia che aveva mostrato una straordinaria capacità di accrescere la produzione e di convogliare su questo obiettivo interessi, azioni e aspirazioni individuali. La fallacia economicistica per Polanyi risiede nell'ipotizzare una sorta di teleologia economica che considera lo scambio di mercato, basato sull'allocazione di risorse scarse da parte di soggetti che cercano di ottenere il massimo profitto

individuale, affermatosi con l'avvento del capitalismo occidentale, lo stadio finale di un processo storico e la forma di economia in grado di autoregolarsi e di soddisfare i bisogni sociali, assicurando crescita economica e un adeguato input dei fattori di produzione. L'utopia del mercato autoregolato, che domina nei decenni di take off dei capitalismi occidentali, non solo disconosce l'indispensabile ruolo delle istituzioni comunitarie e politiche (famiglia e stato), ma non tiene conto delle sue contraddizioni intrinseche che porteranno a un crescente intervento dello stato e a sistemi sempre più complessi di organizzazione degli interessi, smentendo l'idea che il capitalismo liberale potesse essere lo stadio finale di un processo storico che avrebbe portato al modo migliore di allocare le risorse disponibili di capitale e lavoro. Per Polanyi, sono i disastri prodotti dalla mercificazione di beni che non possono essere intrinsecamente considerati merci come tutte le altre (il lavoro, la terra, la moneta) a provocare la reazione di autodifesa della società. I lavoratori si organizzano per ottenere condizioni di vita e di lavoro migliori, ottenendo il varo di norme di regolazione del mercato del lavoro; le crisi agrarie e il rischio di distruzione dell'ambiente portano a leggi vincolistiche e al sostegno delle comunità agricole, le crisi finanziarie inducono i governi a regolare il sistema bancario e monetario. Si andrà così al superamento del capitalismo autoregolato, avviandolo verso quella terza via, tra capitalismo e socialismo, che è stata per gran parte dei paesi occidentali la strada maestra del XX secolo.

Per il tema di cui si occupa questo rapporto di ricerca il contributo dell'opera di Polanyi è di grande rilevanza. Innanzi tutto, va sottolineato il suo assunto che l'economia è un processo istituzionalizzato, radicato nella società e quindi influenzato da culture, norme, usi e costumi, e non è spiegabile e governabile facendo riferimento esclusivo o anche prevalente a fattori e automatismi economici e tecnologici. Altrettanto rilevante è l'osservazione che le economie contemporanee presentano un mix di forme di regolazione (di reciprocità, redistribuzione e scambio di mercato), anche se di regola nei diversi momenti storici si registra il prevalere di una forma sulle altre e, in particolare, l'economia di mercato resta il settore di importanza cruciale per le economie contemporanee. Tuttavia, il mix tra le varie forme di regolazione dell'economia è strutturalmente instabile e non mostra tendenze unidirezionali e univoche, poiché è influenzato dagli esiti stessi dell'interazione fra i modelli regolativi e, quindi, in definitiva dal gioco degli interessi economici e sociali che si confrontano nei vari contesti storici e geografici (Regini, 1991). L'intervento dello stato può erodere gli spazi delle imprese private, assumendo compiti non solo di regolazione, ma anche di produzione di beni e servizi, ma storicamente ha contribuito alla crescita delle dimensioni dell'economia di mercato e alla capacità di competere delle imprese ampliando la domanda di beni pubblici (infrastrutture o armamenti) e potenziando, attraverso la spesa sociale e il pubblico impiego, la domanda di consumi delle famiglie. Analogamente, l'autoproduzione di beni e servizi da parte delle famiglie può essere incentivata dalla scarsità delle risorse di welfare o delle opportunità occupazionali offerte dal mercato, ma un potenziamento dei servizi pubblici può incentivare l'offerta di lavoro femminile e potenziare le opportunità di crescita per le imprese. L'interazione tra le diverse forme di regolazione è, peraltro, condizionata dai modelli organizzativi che gli interessi in campo assumono. Basti pensare al ruolo che i sindacati europei hanno assunto nell'incentivare la regolazione pubblica dell'economia, laddove tradizionalmente le *lobbies* americane si sono orientate garantire gli spazi di mercato per gli interessi privati. Analogamente, il processo di concentrazione aziendale che ha caratterizzato la storia del capitalismo nel Novecento ha potenziato la capacità di pressione delle imprese sulle rappresentanze politiche e sulle burocrazie pubbliche, rendendo i confini tra stato e mercato ancora più permeabili. La mobilità dei confini tra

stato, mercato ed economia informale del resto è largamente visibile anche nel periodo limitato che è oggetto dell'analisi specifica dei capitoli che seguono e in un contesto storico quale quello degli ultimi due decenni in cui si registra una larga convergenza politica e sociale sull'alleggerimento dell'intervento pubblico, su una maggiore delega al mercato nella produzione di servizi, su un ampio ricorso alla solidarietà privata per la protezione sociale. In particolare, nel dibattito sulle liberalizzazioni e sul confronto tra stato e mercato ben poca attenzione viene prestata all'enorme mole di lavoro gratuito prestato all'interno dei circuiti familiari che è determinante per il benessere degli individui. Politiche pubbliche e dinamiche di mercato hanno una grande influenza sulla *self service economy* e, a sua volta, la possibilità per i consumatori di integrare con l'autoproduzione di beni e servizi l'offerta di beni pubblici o di mercato può avere effetti rilevanti sull'andamento dell'economia: dall'ammortizzare i tagli alla spesa pubblica al sostenere una riduzione dei consumi, dal fronteggiare le conseguenze della crisi finanziaria all'adattarsi alla carenza della domanda di lavoro (Ferrera, 1998 e 2003; Reyneri, 2011). Quando si parla di regolazione pubblica dell'economia occorre, dunque, guardare non solo all'economia di mercato, ma anche all'economia familiare e al privato sociale e all'influenza complessa che queste esercitano sulle politiche pubbliche e sulle scelte imprenditoriali. Va, per esempio, considerato che se la solidarietà familiare permette in molti casi di fronteggiare i fallimenti del mercato e dello stato, d'altra parte, la diffusione della *self service economy* finisce per deprimere la domanda di beni pubblici e beni di mercato, per rendere rigida l'offerta di lavoro femminile, limitando strategie di breve periodo di incremento dei consumi. Un adeguato bilanciamento tra il sostegno alla solidarietà familiare e la possibilità per le famiglie di esternalizzare attività di cura e di produzione è probabilmente la soluzione più adeguata per salvaguardare il benessere della popolazione, ma allo stesso tempo, per evitare equilibri di mercato al ribasso (Reyneri, 2011). Lo dimostra l'esperienza dei paesi scandinavi e dell'Europa continentale che hanno conciliato crescita dell'economia e dell'occupazione con una elevata protezione sociale, laddove i paesi mediterranei come l'Italia corrono il rischio di avvitamento nella spirale del familismo e di un'economia di mercato con bassa capacità di crescita.

Un'ultima considerazione che può essere avanzata a partire dalle categorie analitiche di Polanyi riguarda la coesistenza di diversi principi di regolazione all'interno delle stesse istituzioni economiche. Ad esempio, la produzione di beni pubblici, ancorché guidata da logiche politiche di tipo redistributivo, che prescindono dalla finalità della ricerca del profitto, è in realtà sempre più soggetta a criteri di efficienza, economicità e competizione. Analogamente, il funzionamento delle imprese private integra sovente la razionalità massimizzante tipica del mercato concorrenziale con meccanismi particolaristici di scelta delle alternative possibili, che utilizzano le reti di relazione di tipo informale oppure con un adeguamento acritico alle prassi dominanti (Powell e Di Maggio, 1991). Per non parlare della storica tendenza delle imprese a controllare i mercati con l'acquisizione di posizioni di monopolio quasi sempre favorita dalla loro capacità di influenzare i decisori politici.

Del resto, in *nuce*, molti dei concetti appassionatamente trattati nell'opera di Polanyi, che è uno strenuo difensore della regolazione pubblica dell'economia, si trovano quasi due secoli prima nell'opera di Adamo Smith, lo studioso che è considerato il primo grande teorico del *laissez faire* e della "mano invisibile" del mercato, secondo cui la libera interazione tra individui che, mossi dal proprio tornaconto personale, effettuano scambi attraverso il meccanismo dei prezzi, genererebbe un mercato nel quale le autonome scelte individuali si realizzano armonicamente (Smith, 1776). In realtà, Smith (cui pare che non appartenga l'espressione francese che ha avuto tanta fortuna) ritiene

che la ricerca dell'interesse individuale e il funzionamento del mercato possono favorire il benessere collettivo solo se sono controllati da precise regole istituzionali (socio-culturali, giuridiche, politico-organizzative) (Trigilia, 2002). I benefici pubblici non derivano dai vizi privati, secondo la celebre definizione di Mandeville nella *Favola delle api* (1714), ma dal perseguimento dell'utile individuale in forme socialmente controllate. Anche per Smith non è il reciproco amore e affetto che permette la circolazione del benessere, ma il perseguimento dell'utile individuale. Tuttavia, lo studioso scozzese, che era un docente di filosofia morale, era convinto che il mercato richiedesse il rispetto di regole di giustizia per poter funzionare. Il comportamento economico non può essere spiegato come una naturale tendenza al perseguimento della ricchezza, ma è influenzato dalle norme sociali e il guadagno non è un fine in sé, ma uno strumento per ottenere l'approvazione sociale. Il ruolo dello stato per Smith va limitato ad alcune funzioni ma di grande importanza per l'economia, la tutela della proprietà privata e della concorrenza, la difesa della nazione, l'amministrazione della giustizia, le opere pubbliche e l'istruzione. Egli fa, altresì, riferimento esplicito all'efficienza con cui l'intervento pubblico deve essere svolto e ai meccanismi di responsabilizzazione e meritocrazia con cui vanno valutati i pubblici impiegati in modo da permettere ai beni pubblici di fornire supporto adeguato alla produttività delle imprese private. Infine, di grande attualità è la concezione dinamica che Smith ha del mercato, la necessità che esso sia regolato in modo tale che assicuri crescita e adeguata remunerazione dei fattori di produzione, primo fra tutti il lavoro.

In ambito sociologico, il filone istituzionalista costituisce il mainstream della disciplina e anche chi, come Durkheim, vede nel capitalismo un modello di libertà e benessere mette in evidenza i rischi di fallimento del mercato visibili nelle crisi economiche, dovute al disallineamento tra domanda e offerta, nell'inadeguata allocazione e ricompensa della forza lavoro, che tradisce le aspettative di efficienza e meritocrazia delle società moderne. Da qui la necessità di regole giuridiche e morali che favoriscano un corretto funzionamento della divisione del lavoro e delle dinamiche concorrenziali, contrastino le iniquità sociali ed evitino i conflitti sociali (Durkheim, 1893). L'influenza dei fattori culturali e normativi sull'agire economico è centrale anche nel pensiero di Weber che poneva come fattore determinante per la nascita del capitalismo l'assunzione del perseguimento del profitto come dovere etico da parte dell'imprenditore la cui azione si fonda sull'obbligo morale di mettere le proprie capacità personali e professionali al servizio dell'impresa (Weber, 1905). Weber poi individuava nello stato "razionale" una delle condizioni essenziali per la nascita del capitalismo, anche se metteva in evidenza il rischio che la burocrazia si trasformasse in una "gabbia di acciaio" per il funzionamento del capitalismo. Anche un economista come Schumpeter qualche decennio dopo, nella tempesta dell'avanzata del socialismo e degli autoritarismi in campo economico e politico, pur sostenendo che l'intervento pubblico di regolazione del mercato, anche quello antimonopolista, era un rimedio peggiore del male, finiva per mettere in evidenza l'influenza dei fattori culturali nella crisi del capitalismo (il ruolo degli intellettuali, il declino morale della borghesia). Egli riteneva, altresì, centrale per i processi di sviluppo la presenza di imprenditori dotati di caratteristiche psicologiche, culturali ed etiche che li mettessero in grado di introdurre innovazioni tecnologiche e organizzative e di rompere con le *routines* tradizionali (Schumpeter, 1942).

### **1.2 Ascesa e declino del compromesso storico tra stato e mercato**



Com'è noto, la svolta teorica più rilevante per il problema della regolazione pubblica dell'economia è costituita dal pensiero di Keynes che è ancora oggi centrale per l'elaborazione di politiche anticrisi, a prescindere dalle posizioni che si assumono. Il progressivo intervento dello stato nell'economia è ben anteriore alla sua opera e precede largamente la crisi del 1929 (la fine del capitalismo liberale risale agli ultimi decenni dell'Ottocento). La rivoluzione keynesiana consiste nell'aver dimostrato sul piano teorico che i fallimenti del mercato non sono casuali o congiunturali, ma sono un rischio intrinseco al capitalismo liberale. Infatti, il perseguimento dell'utile individuale non coincide con il perseguimento dell'utile collettivo, poiché l'attore atomistico spesso non dispone delle informazioni e delle capacità adeguate per utilizzare al meglio le proprie risorse. Rischi, incertezza e ignoranza condizionano la vita economica e sociale, limitano le capacità di crescita dell'economia e tendono a tenere bassi gli investimenti e a sottoutilizzare capitale e lavoro. Controllo sui tassi di interesse bancari e sugli investimenti privati, forte tassazione di tipo progressivo, investimenti pubblici finalizzati a mantenere alti i livelli di occupazione, a riequilibrare la distribuzione dei redditi e ad accrescere i consumi: questi sono nell'ottica keynesiana gli strumenti in mano allo stato non solo per fronteggiare le crisi congiunturali, ma per ottimizzare l'utilizzo le risorse disponibili (Keynes, 1936). Il capitalismo occidentale era per Keynes vittima di un doppio inganno: da un lato, le classi lavoratrici accettavano, per ignoranza o per impotenza, o erano costrette, persuase o indotte dal costume e dalle autorità ad accettare di disporre di una ben piccola parte della torta che esse stesse insieme ai capitalisti avevano cooperato a produrre; dall'altro lato, era consentito ai capitalisti di considerare propria la maggior parte della torta nella sottintesa condizione che essi ne avrebbero consumato una piccola parte e investito al meglio il risparmio. Era chiaro allora come lo è nell'attuale crisi, in cui la concentrazione della ricchezza è enormemente cresciuta, che molti di quelli che possedevano profitti e risparmi non erano affatto disponibili a investirli in attività economiche in grado di creare occupazione e redditi per la popolazione. Così, in un'intervista al Times, Keynes, economista borghese con vari incarichi pubblici, poteva dire: "Il decadente capitalismo, internazionale e individualistico, nelle cui mani ci siamo trovati dopo la guerra, non sta avendo molto successo. Non è né intelligente, né bello, né giusto, né virtuoso, né si comporta come dovrebbe. In breve, non ci piace e anzi stiamo cominciando a detestarlo... Il mondo non tollererà ancora per molto la disoccupazione che è inevitabilmente associata con l'individualismo capitalista di oggi". Inaugurava così sul piano teorico quella terza via, tra socialismo e capitalismo liberale, che nei trenta gloriosi anni del fordismo sembrò aver operato la quadratura del cerchio del capitalismo occidentale. Con la rivoluzione keynesiana, alla finanza neutrale, tipica della fase del *laissez faire* e basata sulla convinzione che il settore pubblico fosse sempre meno efficiente del settore privato e che la sottrazione di risorse alla soddisfazione dei bisogni privati per essere impiegate nel settore pubblico facesse sempre diminuire l'efficienza del sistema economico e, quindi, il suo tasso di crescita, si sostituisce la finanza funzionale, una finanza che ai compiti tradizionali - copertura del fabbisogno finanziario dell'ente politico, ripartizione degli oneri e destinazione delle spese pubbliche per lo svolgimento dei compiti dell'ente stesso - aggiunge compiti di intervento nel processo dinamico del sistema economico, al fine di controllare e modificare la domanda globale e influire così sul livello del reddito nazionale, sulla sua distribuzione, nonché sull'occupazione (Acocella, 2011). Crescita economica, piena occupazione, espansione dei servizi, innalzamento dei consumi, riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali sono nel trentennio del secondo dopoguerra l'effetto virtuoso del

“compromesso storico” tra stato e mercato, tra imprese e lavoratori, che cambia radicalmente modelli produttivi, assetti urbani, stili di vita e aspettative sociali.

E' noto come le politiche keynesiane siano state interpretate estensivamente in direzione di un keynesismo della crescita che è andato ben oltre le politiche dello *stop and go* che nel modello keynesiano prevedevano un impegno pubblico con il ricorso al *deficit spending* solo nelle fasi recessive, mentre le fasi espansive dell'economia dovevano assicurare sia un freno alla spesa pubblica che un rientro dal deficit. Non solo politiche di intervento di lungo periodo sono state varate nel secondo dopoguerra per sostenere le aree sottosviluppate, come il Mezzogiorno d'Italia, ma in tutti i contesti dei paesi sviluppati spesa pubblica e intervento dello stato hanno registrato una incomprimibilità verso il basso dettata da ragioni sia economiche che di consenso sociale. Nei paesi *late comers*, nelle fasi di crisi per il salvataggio di imprese di particolare rilevanza o capacità di pressione, le “*too big too fail*”, nelle fasi di boom per coprire il deficit di iniziativa privata in settori ad elevate barriere di ingresso, lo stato ha assunto talora anche le vesti di stato imprenditore, attraverso la partecipazione o la proprietà pubblica, fenomeno che alla lunga ha generato effetti distorsivi del mercato, un controllo della politica sui management ed enormi sprechi ed inefficienze. In generale, sia dalle imprese, sia dai cittadini di tutti gli strati sociali sono state esercitate nei confronti dei governi pressioni per un sostegno pubblico alla domanda e per l'allargamento della protezione sociale. La crescita della spesa e dell'intervento pubblico ha implicato una crescita abnorme delle burocrazie e dell'apparato normativo che ha finito per costituire un freno all'azione economica e, soprattutto in alcuni paesi come l'Italia, è diventato per le rappresentanze politiche strumento per accrescere il proprio potere e per utilizzare le risorse pubbliche a fini di consenso particolaristico e clientelare. Elefantiasi dei pubblici apparati e derive spartitorie sono state aggravate dall'evasione fiscale e contributiva che nel nostro paese ha raggiunto livelli tra i più elevati nel panorama europeo e hanno alimentato un indebitamento che ancora oggi costituisce un vincolo drammatico per politiche anticongiunturali di sostegno alla domanda e di protezione sociale. Piena occupazione e protezione sociale hanno a loro volta contribuito all'aumento del costo del lavoro e alla sua rigidità che hanno frenato a lungo le strategie di innovazione e flessibilità aziendale (Ferrera, 2005; Ascoli, 2011) .

Gli effetti perversi dello stato sociale keynesiano si manifestano in tutta la loro gravità allorché un complesso insieme di fattori, congiunturali e strutturali, nazionali e internazionali, determinano la crisi del fordismo e la fine della crescita dell'economia dei paesi avanzati, evidenziando limiti e nodi critici di un modello che era stato applicato da tutti i paesi, ma in diversa misura e all'interno di condizioni economico e sociali significativamente diverse. Si allarga la forbice tra base contributiva e fiscale e spesa necessaria a far fronte ai crescenti bisogni e aspettative di benessere delle famiglie, emergono disuguaglianze sempre più marcate tra insiders e outsiders, tra lavoratori e strati sociali garantiti dai modelli di protezione sociale calibrati sull'economia della stabilità e lavoratori, famiglie e imprese esposti ai rischi della flessibilità, tra generazioni cui era stato garantito un presente da produttori e un futuro da assistiti e giovani per cui il futuro appare incerto e già ipotecato. In definitiva, tramonta sia l'utopia della crescita illimitata, sia quella di una stabile e armonica cooperazione tra stato e mercato (Ferrera, 1998; Paci, 1989 e 2004; Trigilia, 2002).

### ***1.3 Più mercato meno stato?***

Lo scenario degli ultimi decenni a cavallo tra il XX e il XXI secolo appare dominato dal grave rischio di stagnazione dell'economia dei paesi europei, dalla loro perdita di competitività sul piano internazionale, dalla necessità di trovare nuove forme di integrazione sovranazionali e dalla difficoltà degli stati nazionali di fronteggiare le conseguenze dell'incertezza e della stagnazione con ridotte risorse di finanza e capacità di regolazione. La volontà di potenziare lo sviluppo economico, l'insofferenza per la persistente richiesta di nuove entrate tributarie necessarie a far fronte alla spesa pubblica in aumento, l'insoddisfazione per la scarsa efficienza dei servizi hanno generato una diffusa avversione verso la gestione pubblica dell'economia e rafforzato l'orientamento a favorire l'allargamento delle attività economiche di mercato e l'allentamento dei vincoli al suo funzionamento. Il modello dello Stato sociale è entrato in crisi, poiché, il continuo incremento delle risorse destinate alla spesa pubblica ha spinto i governi a muoversi nella direzione di un controllo più efficiente dell'impiego dei fondi destinati al settore sociale. L'attenzione degli studiosi si è spostata dai casi di fallimento della mano invisibile del mercato ai casi di fallimento del settore pubblico (Wolf, 1988; Stiglitz, 1989). Si è sostenuto che le politiche di intervento pubblico tradizionalmente seguite dagli stati avanzati (fornitura diretta di beni e servizi, regolamentazione della produzione e distribuzione di beni, controllo di prezzi e tariffe) non fossero adeguate al compito di realizzare gli obiettivi di efficienza e di equità. Si è creata un'ampia condivisione sull'idea che la concorrenza sia un fondamentale fattore di sviluppo e di equità sociale, poiché non solo garantisce i consumatori, permettendo loro di scegliere il prodotto migliore al prezzo più conveniente, ma migliora l'allocazione delle risorse, sia all'interno delle singole imprese che vi operano (con la mobilità dei fattori), sia nel mercato (con l'uscita delle imprese improduttive e l'entrata di nuove); abbassa i costi per le imprese nei mercati a valle, stimola l'innovazione e la produttività. Privatizzazione delle imprese di proprietà o a partecipazione pubblica, smantellamento della normativa vincolistica che grava sull'iniziativa privata, liberalizzazione dei mercati, riduzione della spesa pubblica e della tassazione e applicazione di criteri di efficienza alla burocrazia statale diventano i nuovi indirizzi dalla politica dell'Unione europea e delle singole nazioni. Un orientamento che raccoglie un consenso piuttosto ampio, nonostante il riproporsi delle storiche e persistenti contrapposizioni tra i fautori del libero mercato e i sostenitori della regolazione pubblica dell'economia. Le aree di intervento individuate sono i servizi di pubblica utilità, che in Europa sono stati tradizionalmente erogati da imprese pubbliche e i servizi alle persone e alle imprese soggetti ad ampie regolamentazioni (professioni, distribuzione commerciale, servizi bancari, assicurativi, taxi, ecc.). Il programma politico delle privatizzazioni e liberalizzazioni, nato negli anni Settanta e Ottanta negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, diventa pertanto l'asse portante della politica economica della CEE. La legittimazione europea costituisce un importante fattore di stimolo e di accelerazione di un processo che in molti paesi, e segnatamente in Italia, trova molte resistenze e un consenso limitato e a macchia di leopardo. Tuttavia, come viene ampiamente argomentato nel capitolo terzo di questo rapporto, la natura top down del processo costituisce uno dei problemi del processo di liberalizzazione che riguardano sia il suo impianto politico e la filosofia che lo ispira, sia il suo recepimento e l'attuazione nei paesi membri.

Innanzitutto, non pochi studiosi hanno fatto notare come il riferimento all'esempio americano non solo riguarda un paese con un modello di capitalismo notoriamente diverso da quello europeo, ma il capitalismo statunitense è abbastanza lontano da come lo descrivono molti interpreti europei. Il ruolo dello stato è più esteso e profondo di quanto la vulgata economica racconti e si esplica attraverso i tribunali, l'azione del governo e delle agenzie federali a sostegno ciclico e strutturale dei

redditi, la politica agricola, la politica di protezione commerciale, il controllo sugli standard, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, la domanda bellica, la macchina della sicurezza (Barca, 2006; Pennacchi, 2010). Tale narrazione è coerente con la filosofia neo-liberista sposata dall'UE che ha certamente ampie giustificazioni nell'immobilità e iper-regolamentazione degli stati membri e nella loro difficoltà a riformare il modello di social welfare per renderlo più compatibile con le trasformazioni economiche e sociali degli ultimi decenni. Tuttavia, l'isomorfismo delle misure prescritte in sede europea non tiene conto del fatto che la legislazione europea si differenzia tra i paesi membri in quanto l'Europa consta di diverse forme di capitalismo, che implicano una presenza regolatrice dello stato e delle organizzazioni degli interessi più o meno rilevante (Hall e Soskice, 2001; Trigilia, 2002). Alcuni paesi sono stati in grado di attuarla in modo celere e generalizzato a gran parte dei settori dell'economia e ne hanno tratto beneficio, mentre per altri la liberalizzazione rischia di risolversi in una decomposizione della logica interna su cui riposano i loro regimi produttivi. Pertanto, alcuni commentatori (Hornberger e Schafer, 2007) osservano che se l'Europa vuole veramente diventare l'area più competitiva su scala mondiale e se le varie forme istituzionali di capitalismo si differenziano nei rispettivi vantaggi comparativi, l'integrazione europea dovrebbe garantire il libero flusso di prodotti, servizi e capitali, tutelando però le rispettive logiche interne dei sistemi economici degli stati membri. Non è un caso che non sempre gli incrementi di efficienza in seguito al processo di liberalizzazione sono risultati efficaci per la qualità e il costo dei servizi (si pensi al caso dei servizi idrici francesi che sono stati rinazionalizzati), talché l'input europeo alla liberalizzazione non può apparire automaticamente legittimato. La deregolamentazione dell'economia è una decisione politica che non può essere lasciata ad agenti indipendenti. I correttivi neo-liberisti dovrebbero essere il risultato di una riflessione pubblica e di decisioni parlamentari, altrimenti il prezzo da pagare è un grave deficit di democrazia. Trasformare in questioni tecniche le dimensioni politiche delle misure di liberalizzazione, come è avvenuto di fatto in sede europea, è certamente funzionale a un'interpretazione estensiva delle quattro libertà, utile al fine di potenziare l'impegno pro-mercato e pro-integrazione dei paesi membri, tuttavia rischia non solo di non aumentare l'efficienza delle economie nazionali, ma di produrre anche crisi di integrazione, come peraltro la recente ondata di insofferenza antieuropeista ha mostrato.

Un'assunzione politica consapevole e partecipata delle direttive europee è peraltro requisito indispensabile per la loro attuazione sia sotto il profilo normativo e burocratico, sia sul piano del consenso necessario al varo delle norme e alla loro implementazione. Il caso italiano è emblematico di un processo che ha ottenuto risultati cospicui, ma ha proceduto con incertezza, disallineamenti tra settori, difficoltà sul piano del completamento dell'iter normativo delle specifiche misure e, in particolare, della condivisione politica e sociale e di un mutamento culturale diffuso che lo sostenesse nel tempo, pur nella instabilità politica che ha travagliato il paese. Come osserva Barca (2006), a partire dal 1990 con l'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (seguita nel 1995 e 1997 dalle Autorità di seconda generazione, per l'energia elettrica, gas e comunicazioni) e, successivamente, con la prospettiva di adesione all'euro si accelera nel Paese un processo di riforma che nel giro di un ventennio ha radicalmente trasformato le istituzioni del mercato e dello stato, attraverso il varo di un imponente pull di misure: radicale riforma del mercato del lavoro, impetuoso processo di privatizzazione, riforma del diritto societario, riforma del mercato finanziario e delle banche, liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, riforma della pubblica amministrazione, decentramento statale e semplificazione amministrativa, riforma degli investimenti pubblici. Eppure, come viene ampiamente evidenziato in questo rapporto (capp. 1° e

4°), l'Italia presenta ancora bassi indici di liberalizzazione e, soprattutto, le riforme citate non hanno affatto fermato il declino del Paese. Errori nell'impianto di alcune riforme, tempi lunghi non solo per l'attuazione, ma anche perché, fisiologicamente, si evidenzino gli effetti delle riforme istituzionali non giustificano, secondo il parere dello studioso, le difficoltà del processo di liberalizzazione: "A mancare, nel radicale processo di riforma, sono stati i convincimenti, convincimenti condivisi, che sul piano culturale e politico dessero un'interpretazione univoca delle riforme e ne sostenessero l'attuazione... è come se soggetti privati e pubblici non abbiano creduto alle riforme in corso..... Alle riforme e all'entrata nell'euro che le ha accompagnate e spronate, si è giunti per stato di necessità, attraverso l'azione di alcune, poche figure, che, a un tempo, si sono fatte interpreti e hanno strumentalizzato il severo giudizio internazionale ed europeo. Ma ciò è avvenuto senza che si affermasse nelle classi dirigenti politiche, sociali, economiche e culturali un comune sistema di valori e di cognizioni che interpretasse il cambiamento come una sorta di "terzo Risorgimento", come la rimozione degli ostacoli storici allo sviluppo del nostro capitalismo e della nostra società. E' mancato insomma, sul piano sia culturale, sia politico, un nuovo compromesso che rinnovasse quello del dopoguerra e che desse certezze ai cittadini e alle imprese..... spinte dai giacobini a pretendere sempre nuove riforme e dai conservatori ad attendere il ritorno del vecchio. Le classi dirigenti, passata l'ansia della crisi finanziaria, hanno ripreso ad attendere" (cit. pp. 7 e 9).

In realtà, dal 2006, è con i decreti Bersani e Monti che non solo le liberalizzazioni conoscono una vivace ripresa (dalle *lenzuolate* ai decreti *Salva Italia* e *Cresci Italia*), ma diventano oggetto di confronto e dibattito, che vede peraltro scomporsi il tradizionale fronte di una sinistra statalista da una parte e di una destra liberista. Sembra affermarsi l'ottica europea di considerare il processo di liberalizzazione come un modello, non tanto di privatizzazione e risanamento dei conti *tout court*, ma di regolazione, trasparenza e legalità in grado di favorire lo sviluppo e l'equità sociale. Non è un caso che il successivo governo Berlusconi inaugurerà un periodo di sostanziale rallentamento nei decreti e nelle prassi attuative fino a una vera e propria revisione dei provvedimenti. Da una parte, infatti, i venti di crisi suscitano improvvise vocazioni stataliste e protezioniste in autorevoli esponenti del governo (emblematico il caso di Tremonti), dall'altra, è la pressione della base elettorale del PdL che spinge la compagine governativa verso la conservazione di privilegi e rendite di posizione, salvo a utilizzare strumentalmente la proposta di revisione dell'art 41 della Costituzione come alibi per l'inversione di tendenza e come grimaldello per la modifica della carta Costituzionale (vedi Infra cap. 2) (Di Benedetto, 2013). Di fatto, il più grave deficit italiano è rappresentato dall'instabilità politica, dalla pratica costante dello *spoil system* che priva le burocrazie pubbliche di continuità di indirizzo, dalla elevata permeabilità della classe politica alle pressioni clientelari e, non ultima, la sua bassa moralità.

La scelta alternativa di interventi graduali e diversamente calibrati a seconda dei contesti e degli interessi coinvolti, ma costanti nel tempo ed estesi a una pluralità di settori, secondo alcuni commentatori (Silva, 2013), troverebbe le sue ragioni proprio nella necessità di tenere conto degli orientamenti culturali dei cittadini e di avviarli gradualmente al riconoscimento e all'esplicitazione dei propri bisogni e interessi e a una condivisione delle misure proposte. Come è stato osservato di recente, sembra che i cittadini in Italia preferiscano essere riconosciuti e protetti come lavoratori o come appartenenti a corporazioni piuttosto che beneficiare di maggiore concorrenza come consumatori. Il sistema produttivo italiano si fonda su unità di tipo personale e familiare diversamente protette da regole o da relazioni clientelari e spesso anche dall'evasione fiscale e ciò si traduce in una fiera opposizione al cambiamento o per lo meno in un atteggiamento diffidente e

sospettoso nei confronti della de-regolazione o di provvedimenti che sembrano prefigurare una stretta in termini di legalità, valutazione e trasparenza. Anche rispetto ai servizi di pubblica utilità vi è tra i cittadini una grande diffidenza verso l'impresa privata. Il pubblico impiego viene criticato, ma viene cercato, poiché alla fine viene ritenuto più affidabile e meno a rischio di speculazioni del settore privato. Bisognerebbe tenere conto di questo orientamento, anche in considerazione del fatto che privatizzare non significa automaticamente liberalizzare e l'esperienza della privatizzazione dei servizi in cui sono rimaste posizioni di monopolio da parte degli ex gestori non sempre ha portato vantaggi per i consumatori o ha favorito un'apertura adeguata alla concorrenza, come viene ampiamente mostrato nei capitoli che seguono.

#### **1.4 *Problemi aperti***

A distanza di sei anni dall'inizio, la crisi che ha investito l'economia mondiale dal 2008, e da cui si intravede solo appena una via di uscita, specie nei paesi più deboli dell'area euro, sembra ridisegnare ancora una volta i rapporti tra stato, mercato e società civile e può forse essere l'occasione per superare il classico pendolarismo tra liberismo e keynesismo e per promuovere una funzione proattiva dell'intervento pubblico finalizzata alla costruzione di un modello alternativo di sviluppo (Pennacchi, 2010). Iniziata in campo finanziario, la crisi ha investito l'economia reale, producendo una contrazione del reddito e dell'occupazione, il ridimensionamento dei settori industriali in cui le innovazioni radicali sono diventate obsolete e ha avviato una nuova divisione internazionale del lavoro. Essa si presenta sempre più come un fenomeno non congiunturale, ma strutturale, sia nelle cause che negli effetti, e postula di fatto un intervento dello stato che vada oltre il ruolo, sia pure importante, che finora gli era assegnato rispetto ai fallimenti e ai deficit del mercato: quello di ridurre l'incertezza e le asimmetrie informative, di supplire all'assenza o incompletezza dei mercati, di limitare le esternalità negative, di provvedere direttamente o indirettamente alla fornitura di beni pubblici, di beni ad alto contenuto informativo o beni meritori, di evitare la presenza di un numero ristretto di operatori sul mercato o i monopoli naturali. Compiti, in verità assai gravosi che eccedono la capacità di molti stati e segnatamente del nostro e che andrebbero comunque integrati da azioni volte al superamento dei fattori strutturali della crisi: sul piano dell'innovazione tecnologica, dell'incremento della conoscenza, dell'inclusività sociale, della sostenibilità ambientale. Tutti obiettivi richiedono un ruolo di guida e agente del cambiamento da parte dello stato (Montesi, 2010, Pennacchi, 2010). Il compito, nell'uno e nell'altro caso, si presenta non facile, poiché i tagli alla spesa pubblica, le privatizzazioni e deregolamentazioni hanno depotenziato le funzioni di indirizzo e controllo dello stato, nonché le sue capacità progettuali, operative e gestionali (Ruffolo, 2010; Andriani, 2010).

La stagione delle liberalizzazioni è stata salutata come strumento per superare la stagnazione dell'economia e si sono sovente quantificati in termini di punti percentuali di crescita del PIL gli effetti dell'adozione di misure di liberalizzazione. In realtà, il rapporto tra apertura concorrenziale dei mercati e crescita economica non è risultato direttamente proporzionale per ragioni complesse che andrebbero individuate caso per caso, ma che non possono essere circoscritte alle pur rilevanti questioni di disegno delle riforme e dei tempi e dei modi della loro applicazione. Va, infatti, considerato che in un contesto di economia soggetta alle difficili sfide della competizione internazionale e ai problemi scaturenti dalle trasformazioni sociali degli ultimi decenni (dall'invecchiamento della popolazione all'innalzarsi dei bisogni di servizi e di tutela

dall'insicurezza della popolazione), la crescita richiede un *range* ampio di interventi che ricadono nella competenza diretta (in termini di finanziamento e gestione) e indiretta (in termini di indirizzo e regolazione) dello stato e che richiedono un'adeguata capacità di risposta da parte delle imprese e dei consumatori.

Innanzitutto, come viene argomentato nelle analisi di dettaglio condotte nei capitoli seguenti, rimuovere gli ostacoli alla concorrenza non significa automaticamente tutelare i consumatori e spingere le imprese alla maggiore efficienza possibile. Da una parte, strategie collusive possono impedire la riduzione dei prezzi, dall'altra, 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. Tali situazioni richiedono interventi su più fronti, oltre ad un controllo più efficace da parte delle authority: snellimento burocratico, alleggerimento fiscale, difesa della legalità per evitare il ricorso all'evasione fiscale e contributiva e per evitare il costo ulteriore della corruzione o della criminalità organizzata. Ma occorre anche creare un clima culturale che incoraggi l'innovazione e aiuti le imprese a riconoscere le proprie potenzialità e i propri interessi. Innalzamento dei livelli formativi, sportelli unici per le imprese, servizi per l'impiego sono stati concepiti come strumenti utili in questa direzione. Analogamente, sindacati e associazioni dei consumatori dovrebbero svolgere il ruolo di sentinelle e di stimolo per evitare le fughe al ribasso delle strategie di impresa. Un ruolo cruciale, tuttavia, possono svolgere i modelli gestionali e organizzativi della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici. Efficienza e moralità non servono solo ad abbattere i costi che le imprese sostengono per tutte le attività che hanno bisogno di autorizzazioni e supporti da parte dei servizi pubblici. Servono a offrire ai privati un esempio di comportamento etico, di rispetto delle regole, di adesione all'interesse superiore della collettività (Mattei, 2010). La responsabilità sociale di impresa che implica, pur all'interno della logica di mercato, l'assunzione di un comportamento etico, nei confronti dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente, va alimentata creando sinergie con un settore pubblico altrettanto responsabile verso gli interessi della collettività.

Una interpretazione radicale di questo orientamento è data dagli studi recenti che propongono un modello di produzione e consumo alternativo a quello delle società di mercato e di welfare, tradizionalmente fondate sull'obiettivo della crescita economica, sull'ottimizzazione delle risorse e sull'estensione dei consumi alla maggior parte della popolazione. Secondo un filone di studi che di recente ha suscitato grande attenzione nei media e nei movimenti sociali (Boyer, Caillé e Favereau, 2008; Grasselli, 2009; Ostrom E., R. Gardner, J. Walker, 1994; Ostrom, 2005; Sen, 1987 e 1999; Zamagni, 2007) occorre rivisitare i concetti stessi di benessere, ricchezza, libertà e ipotizzare un cambiamento radicale nel collante valoriale delle società moderne. Una nuova *grande trasformazione*, per parafrasare Polanyi, che portasse a un ricongiungimento tra etica ed economia potrebbe porre un argine alle conseguenze culturali del dispiegarsi del paradigma dell'*homo economicus* in epoca di turbocapitalismo e globalizzazione. Ad avere un ruolo rilevante nella crisi sono stati l'avidità degli operatori della finanza che hanno ingannato clienti che erano in condizioni di asimmetria informativa, l'assenza della cultura del limite che ha spinto consumatori e operatori economici al rampantismo, all'ingordigia, allo *short-terminism*, la prescrittività di un modello di benessere basato sul possesso di beni materiali e sulla competitività. A tale modello si contrappone il contributo di virtù morali al funzionamento dello stesso capitalismo: la temperanza, la prudenza, l'onestà, come principi atti a mitigare le derive della massimizzazione dell'utile individuale; la ricerca e la salvaguardia di un capitale fiduciario, come freno all'opportunismo e incentivo alla

circolazione di conoscenze e informazioni. Per contrastare incertezze e rischi prodotti dallo stesso funzionamento del tardo capitalismo si fa riferimento alla capacità riflessiva e comunicativa, a un *learn by interacting*, che trovi le sue basi nell'accesso generalizzato alla conoscenza e ai mezzi di informazione e nella disponibilità a confrontarsi e ad agire per trovare soluzioni ai problemi comuni, non necessariamente ottimizzanti, ma condivisi e sostenibili (Giddens, 1994). Non è un caso che alcuni di questi studi (Nussbaum, 2000) fanno esplicito al ruolo delle donne nell'economia in quanto portatrici per la loro esperienza bio-storica dei valori di reciprocità, pragmatismo, attenzione al valore d'uso e alla cura.

Nella fase attuale di sviluppo si pongono in definitiva alle imprese tre ordini di problemi: migliorare la propria efficienza e competitività attraverso una politica di innovazione tecnologica e organizzativa; individuare direzioni di investimento verso settori in cui non ci sia eccesso di offerta (anche da parte della concorrenza internazionale) per evitare il cannibalismo; porre un freno alle produzioni che deteriorano l'ambiente e consumano risorse non rinnovabili (tale è il caso, ad esempio, del difficile riorientamento dell'enorme macchina della produzione automobilistica non solo verso l'uso di energie alternative, ma anche verso produzioni finalizzate a usi collettivi o comunque più sostenibili per gli assetti urbani). In tutti questi casi è necessaria la sponda di un'azione pubblica che si muova nella doppia direzione: di assicurare l'alleggerimento dei vincoli burocratici e normativi e di offrire strumenti (ricerca, beni collettivi, modelli culturali) che potenzino la possibilità delle imprese di competere nel mercato interno e internazionale, ma che ne orientino e armonizzino l'azione con gli interessi e i bisogni degli altri attori economici e sociali.

I beni pubblici e i cosiddetti beni comuni, vale a dire le risorse e i servizi di interesse collettivo, indispensabili non solo per il benessere dei cittadini, ma per il funzionamento stesso dell'economia, sono il terreno in cui si è tradizionalmente consumato il dilemma pubblico/privato per il triplo rischio di scarsa efficienza, bassa copertura e alti costi. La non escludibilità e la scarsa o nulla profittabilità hanno spinto a un affidamento esclusivo o prioritario al settore pubblico, cui è seguito da qualche decennio un parziale passaggio alla gestione dei privati, con l'esclusione dei servizi sociali (sanità, istruzione, previdenza) il cui affidamento al pubblico è suggerito da criteri di finanziamento e di equità (Granaglia, 2010). Nell'ambito dei beni comuni (beni a titolarità diffusa, cui tutti devono poter accedere e nessuno può vantare pretese esclusive), si sta affermando il principio dell'affido alle comunità locali e alle imprese sociali che ne assumono la responsabilità di cura e salvaguardia, favorendo quel mix tra stato, mercato e reciprocità su cui poggia il welfare system (Ostrom, 1994; Rodotà, 2012). La regolazione pubblica resta, tuttavia, prioritaria non solo per quanto detto prima in relazione ai costi e all'accessibilità universale, ma anche per altre ragioni che gli studi sul tema hanno ampiamente evidenziato (Hahn E J. Hird; Nuti Giovannetti, 2001; Olson, 1965): la tendenza al free riding, per cui gli interessi diffusi hanno difficoltà a tradursi in responsabilità e iniziative individuali; l'opacità dei propri stessi interessi allo sguardo dei privati che non sempre sono consapevoli della loro rilevanza, specie se gli effetti sul piano individuale si manifestano nel tempo (si pensi alle conseguenze dell'inquinamento ambientale, alla salvaguardia del patrimonio artistico e paesaggistico, ma anche alla formazione, alla ricerca, alla tutela della salute e dell'inclusione sociale); la problematicità dell'inevitabile *mismatchig* tra costi immediati (in termini di spesa e di vincoli) che suscitano resistenze nei produttori e nei consumatori e rendibilità differita nel tempo.

Gli strumenti per affrontare il difficile nodo della fornitura dei beni pubblici e della regolazione del mercato, pur all'interno di tendenze e indirizzi comuni per lo meno nell'area euro, si possono



ricondere a tre piani di intervento. *Il primo* è quello della *governance* multilivello, poiché il federalismo amministrativo in atto pone la necessità di uno sforzo congiunto e cooperativo per la realizzazione della riforma degli assetti regolativi tra i diversi livelli di governo coinvolti (Ue, Stato Nazionale, Regioni). Tale cooperazione pone problemi di coerenza sistematica e di impatto concorrenziale delle normative locali e pone altresì il problema è dell'expertise che permetta agli enti locali di interrogarsi sulle scelte organizzative e di localizzazione delle imprese e sul comportamento economici degli operatori. *Il secondo* è quello della pluralità delle scelte istituzionali e organizzative per affrontare il problema della produzione dei beni collettivi. L'orientamento alla privatizzazione legittimato dalla necessità di ridurre la spesa pubblica e di recuperare efficienza e competitività non può costituire un mantra applicabile a tutte le produzioni di beni e servizi. L'impresa pubblica non va considerata tout court "L'impero del Male" e l'equazione pubblico-improduttivo-bassa qualità può essere rischiosa e delegittimare tutti i processi di riforma organizzativa, tecnologica e morale avviati in ambito pubblico (Mattei e Reviglio, 2010; Florio, 2010). A livello microeconomico occorre pensare ad una sussidiarietà orizzontale tra una pluralità di forme e dimensioni di impresa (privata, pubblica, pubblica partecipata da privati, cooperativa, non profit), ipotizzando una sorta di "biodiversità" imprenditoriale (Montesi, 2010) che dia spazio non solo alla cooperazione tra pubblico e privato, ma si estenda a quella che è stata definita economia civile (Bruni e Zamagni, 2009). La *terza* direttiva di intervento è quella della comunicazione, che va assunta nel duplice senso della trasparenza sulle scelte, le strategie e gli esiti delle attività economiche pubbliche e private e dell'ascolto degli utenti e dei cittadini, promuovendone la capacità di disporre delle informazioni adeguate e dei mezzi per far sentire la propria *voice*. L'idea che i consumatori possano esprimere bisogni e valutazioni attraverso i meccanismi atomistici di mercato, il cosiddetto "voto con il portafoglio" (Becchetti L, Di Sisto M., Zoratti A, 2008), presuppone non solo una simmetria di informazione e di potere che gran parte di essi non ha, ma anche una coincidenza tra gli interessi individuali e collettivi che, come abbiamo argomentato nelle pagine precedenti, è una pericolosa utopia che può legittimare la prevalenza degli interessi dei più forti o dei più inefficienti. Informazione, capacità critica e capacità di *voice* vanno costruite attraverso una azione costante di riflessività sociale che tenga conto della strutturale instabilità dell'equilibrio tra capitalismo e democrazia, tra accumulazione e benessere collettivo e della necessità dell'adozione di forme di organizzazione degli interessi e di partecipazione sociale che permettano negoziazione, dialogo e innovazione (Castel, 2010; Salvati, 2010).

In un recente intervento a un convegno, il Direttore Generale della Banca d'Italia Salvatore Rossi (2013) dichiarava: "La concorrenza... è alla base della capacità di un sistema economico di valorizzare le sue risorse, di attrarne di nuove e di generare ricchezza. Promuoverla vuol dire stimolare l'innovazione, negli individui e nelle imprese, che è il motore dello sviluppo. Ma quale concorrenza? Ve ne è una giusta misura? La qualità e la misura della concorrenza si sostanziano nell'assenza di ciò che gli economisti chiamano "fallimenti del mercato": asimmetrie informative, rendimenti crescenti, beni pubblici. Se presenti, questi impongono di concedere potere di mercato o rendite agli attori coinvolti per ottenere un *second best*, non potendosi raggiungere il *first best*. Lo strumento è l'azione congiunta di regole e di autorità indipendenti di regolazione..... Parafrasando Winston Churchill, potremmo dire che l'economia di mercato è il peggior sistema per accrescere il benessere collettivo che la storia ci abbia consegnato, fatta eccezione per tutti gli altri".

Noi possiamo aggiungere che è necessario che la società, di individui e interessi organizzati, non cessi mai di interrogarsi sia sui mezzi per raggiungere il benessere, sia sugli stessi fini, vale a

dire sui caratteri e la qualità del benessere che tendiamo a realizzare e sulle qualità delle relazioni cui diamo vita per raggiungere quei fini.

## ***Bibliografia***

- Acocella N., 2011, *Fondamenti di politica economica*, Carocci, Roma;
- Ascoli U., 2011, *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna;
- Barca F., 2006, *Istituzioni e sviluppo lezioni dal caso italiano*, in “Stato e mercato”, n. 76, pp. 4-13;
- Becchetti L., Di Sisto M., Zoratti A., 2008, *Il voto nel portafoglio. Cambiare consumo e risparmio per cambiare l'economia*, il Margine, Trento;
- Berger R., Dore R., 1996, *National Diversity e Global Capitalism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, trad. ital. *Differenze nazionali e capitalismo globale*, Bologna, Il Mulino;
- Boyer R., Caillé A., Favereau O., 2008, *Towards an Institutional Political Economy*, in “Revue du MAUSS permanente”, [www.journaldumauss.net](http://www.journaldumauss.net);
- Bruni L. Zamagni S., 2004, *Economia civile. Efficienza, Equità, Felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna;
- Castel R., 2010, *Nella società degli individui. Note sulla dimensione socio-antropologica della protezione sociale*, in “Rivista delle politiche sociali”, n. 4, pp. 11-30.;
- Di Benedetto M., 2013, *Le liberalizzazioni e la costituzione*, in B.G. Mattarella, A. Natalini, *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Passigli editore, Bagni a Ripoli (Firenze);
- Durkheim E., 1893, *De la division du travail social*, Paris, Alcan, tra. ital. *La divisione del lavoro sociale*, Milano, Comunità, 1962;
- Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna;
- Ferrera M., 2003, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nella democrazia*, Il Mulino, Bologna;
- Ferrera M., 2012, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna;
- Franzini M., 2010, *A proposito di crisi e di nuovo modello di sviluppo*, in L. Pennacchi, *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi mondiale*, Ediesse, Roma;
- Keynes J. M., 1936 *The general theory of employment, interest and money*, trad. ital. *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse, della moneta*, Utet, Torino, 2006;
- Fiorentino L., 2013, *La politica di liberalizzazione in Italia*, in B.G. Mattarella, A. Natalini, *cit.*;
- Florio M., 2010, *L'esperienza delle privatizzazioni in Italia*, in Pennacchi L., *cit.*;
- Galli G., 2004, *I partiti politici italiani (1943-2004)*. Rizzoli, Milano, 2004;

- Giannaccari A. (a cura di), 2007, *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Il Mulino, Bologna;
- Giddens A., 1994, *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna;
- Granaglia E., 2010, *In difesa dell'offerta pubblica in ambito sociale*, in L. Pennacchi, cit;
- Hahn R. W., Hird E J., 1991, *The costs and benefits of Regulation: Review and Synthesis*, "The Yale Journal of Regulation", Volume 8, No. 1, Winter 1991, pp. 233-278;
- Hall P. A., Soskice D., 2001, (a cura di): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press;
- Horpner M.e Schafer A, 2007, *Una nuova fase dell'integrazione europea*, in "Stato e mercato", n. 81, pp.378-407;
- Mandeville B. , 1714, *The Fable of The Bees or Private Vices*, London, trad. ital. *La favola delle api*, Laterza, Roma-Bari;
- Martelli M., 2005, *Specificità dell'analisi economica della regolazione* in Scuola Superiore della Pubblica amministrazione, Collana Studi E Ricerche – N. 3;
- Mattei U, 2010, *Un settore pubblico proattivo in grado di fare. Assetti istituzionali per un nuovo governo democratico dell'economia*, in Pannacchi L., cit;
- Mattei U. e Reviglio E., 2010, *Le s.p.a. pubbliche, le privatizzazioni formali e le strutture giuridiche delle società che gestiscono servizi pubblici e beni comuni*, in Pennacchi L., cit.;
- Montesi C., 2010, *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi mondiale*, in "La Rivista delle politiche sociali", n. 4, 2010, pp.137-160;
- Napolitano G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- Nussbaum M., 2000, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press;
- Nuti Giovannetti F. , 2001, *La valutazione economica delle decisioni pubbliche. Dall'analisi costi benefici alle valutazioni contingenti*, Giappichelli, Torino;
- M. Olson, 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, trad. Ital.. *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano, 1983;
- Ostrom E., R. Gardner, J. Walker, 1994. *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, Ann Arbor, The University of Michigan Press;
- Ostrom E., 2005, *Understanding Istitutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey;
- Paci M., 1989, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli;

- Paci M., 2004, *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, in “La rivista delle politiche sociali”, n. 1 2004;
- Pennacchi L., 2010, *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi mondiale*, Ediesse, Roma;
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation*, New York, trad. Italiana *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974;
- Polanyi K., 1977, *The Livelihood of Man*, New York, Academic Press, trad. ital. *La sussistenza dell'uomo*, Torino, Einaudi, 1983;
- Powell, W. e Di Maggio, P. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press
- Regini M., 1991, *Confini mobili. La costruzione dell'economia tra politica e società*, Il Mulino, Bologna;
- Regini M., 2000, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari;
- Reyneri E., 2011, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna;
- Rodotà S., 2012, *Il valore dei beni comuni*, in “La Repubblica”, 5 gennaio;
- Rossi S. 2013, *Liberalizzazioni in Italia: un processo infinito?*, Convegno LUISS in occasione della presentazione del Laboratorio sulle liberalizzazioni LABLIB;
- Salvati M., 2010, *Capitalismo, mercato e democrazia*, Il Mulino, Bologna;
- Schumpeter J., 1942, *Capitalism, Socialism and democracy*, New York, Harper, trad. ital. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Etas Compass, 1977;
- Sen A., 1987. *On Ethics and Economics*. Basil Blackwell, Oxford, trad. Ital.. *Etica ed economia*, Laterza, Roma-Bari, 2006;
- Sen, A., 1999. *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, trad. Ital.. *Sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano;
- Silva F., 2013, *Liberalizzare è un processo politico e sociale, prima ancora che economico*, in Mattarella e Natalini, cit;
- Smith A., 1776, *An Inquiry into the Nature and causes of Wealth of Nations*, Edinburgh, trad. ital. *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Milano, Isedi, 1976;
- Stiglitz J. E., 1989, *The Economic Role of The State*, Oxford press, trad. Ital.. *Il ruolo economico dello stato*, il Mulino, Bologna, 1992;
- Triglia C., 2002, *Sociologia economica*, vol. I, Bologna, Il Mulino;
- Weber M., 1905, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, trad. ital. *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Rizzoli, Milano, 1994;

Wolf C. Jr., 1988, *Markets or Government. Choosing between imperfect alternatives*, Cambridge, Mass.;

Zamagni S., 2007, *L'economia del bene comune*, Città nuova, Roma;

Zamagni S., 2009, *L'avarizia, la passione dell'avere*, Il Mulino, Bologna.



## II

# Le liberalizzazioni in Italia

di

*Arcidiacono Davide*

### ***1. Il tema delle liberalizzazioni: significati e confronti in una prospettiva comparata.***

Il tema delle liberalizzazioni negli ultimi anni ha assunto una rinnovata centralità nel dibattito pubblico ed è quanto mai il crocevia ideale sul quale si confrontano critiche e proposte sugli assetti regolativi e le politiche economiche suggerite per l'uscita dalla crisi. L'attuale congiuntura economica ha messo in evidenza i rischi connessi tanto al *fallimento del mercato* quanto ai *government failures*, ovvero ai limiti di uno *Stato Gestore*, imprenditore e proprietario, che può risultare altrettanto lontano dal perseguimento dell'interesse generale. I due paradigmi dominanti, quello neo-liberale e quello neo-keynesiano, si confrontano così proprio sull'*arena* delle liberalizzazioni, rilanciando l'attualità della relazione tra Stato e Mercato (*cfr.* Palidda, cap. 1). La complessità del tema richiede dunque grande attenzione e rigore metodologico, proprio per le molteplici dimensioni analitiche con cui si può riferire al termine "liberalizzare" e spesso compresenti nel dibattito pubblico sul tema:

- come *strategia di rilancio della competitività* nei paesi capitalistici occidentali, colpiti già duramente dal mutamento inarrestabile degli scenari globali;
- come *strategia di semplificazione di norme e procedure* per promuovere l'imprenditorialità e un maggiore dinamismo economico;
- come *strategia di contenimento del debito e della spesa pubblica* attraverso un'intensificazione dei processi di privatizzazione delle imprese pubbliche al fine trovare nuove risorse e aumentare l'efficienza dei servizi.

Appare opportuno soffermarsi su ognuna di queste accezioni su cosa intendere per *liberalizzazioni* al fine di inquadrare le specificità del caso italiano in una prospettiva comparata con i maggiori partner europei, utilizzando un set di indicatori riconosciuti a livello internazionale.



### 1.1 Liberalizzazione come strategia di crescita e indicatore di competitività economica

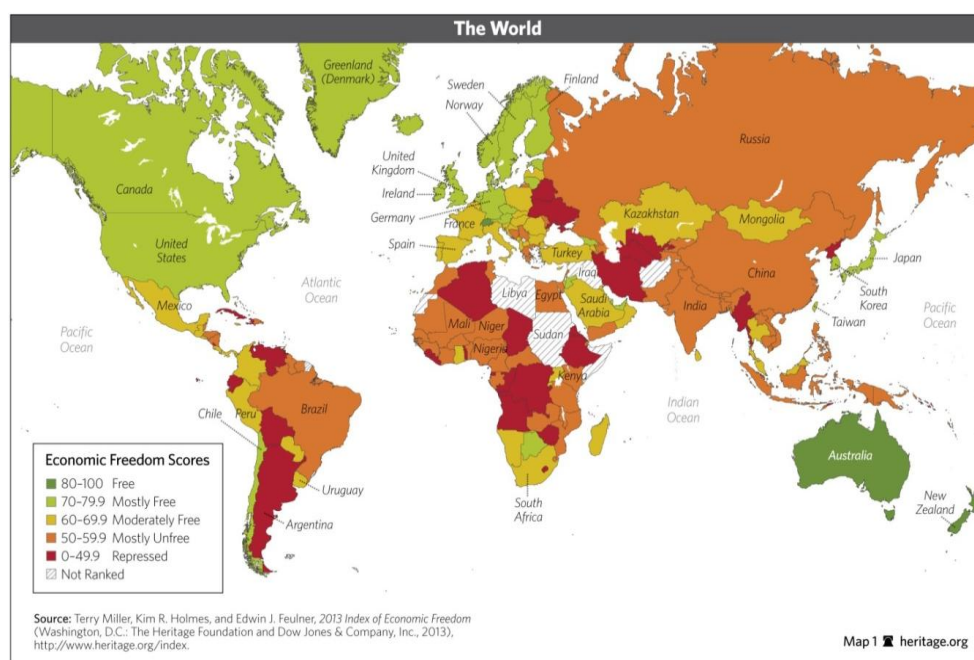
Rilanciare la crescita e la competitività sembra essere un'esigenza quanto mai sentita in ambito europeo, proprio per la gravità con cui la spirale recessiva ha colpito il vecchio continente, al punto da mettere in discussione il traguardo faticosamente acquisito dell'unione monetaria. La nuova strategia di coordinamento *Europa 2020* ha voluto ribadire quel modello di *economia sociale di mercato* tipicamente continentale che cerca di mettere insieme crescita e innovazione, competitività e inclusività, e che appare realizzabile solo attraverso un processo di armonizzazione degli assetti regolativi sull'economia e la creazione di un vero mercato interno a livello europeo. Un così ambizioso traguardo impone agli stati membri, e a quelli dell'area mediterranea in particolare, come Spagna, Portogallo, Grecia e Italia, un sostanzioso programma di riforme strutturali secondo l'equazione  $+ mercato = + crescita$ . Tale progetto europeo passa emblematicamente e concretamente attraverso il tentativo di costruzione di un *Mercato Interno dei Servizi*, promosso con grande energia dall'UE con la direttiva 2006/123/Ce<sup>1</sup>. Pertanto, il fine ultimo di una simile azione riformatrice è perlopiù quello di eliminare vincoli regolativi e rendite di posizione antieconomiche "liberando" (appunto) le forze più positive e genuine del mercato nell'ottica della crescita. Alcune analisi econometriche sono portate a conferma di questo assioma (Forni *et al.* 2010; Poscke, 2010; Barone e Cingano 2008), ribadito poi dagli interventi e dalle analisi delle maggiori organizzazioni economiche internazionali e nazionali (Banca Mondiale 2013; Banca D'Italia, 2012; Fondo Monetario Internazionale 2010; OECD, 2009). In un'analisi Cermes-Bocconi si stima, ad esempio, che una più intensa attività liberalizzatrice nel settore distributivo e bancario-assicurativo (esclusi cioè i servizi a rete) assicurerebbe da sola al nostro paese un aumento di circa l'1,4% del PIL e del 2,5% dei consumi delle famiglie (Ravazzoni, 2011). Appare, pertanto, di sicuro interesse valutare il grado di libertà economica italiano in una prospettiva comparata a livello europeo, ricorrendo a una serie di indici complessi riconosciuti a livello internazionale, per comprendere come questo si correla alla crescita e alle performance economiche dei singoli paesi.

Un primo dato in tale senso è rappresentato dall'*Economic Freedom Index*, calcolato a livello mondiale dalla World Heritage Foundation<sup>2</sup>.

#### Graf. 1 – Mappa del Mondo in base all'*Economic Freedom Index* 2013

<sup>1</sup> Non bisogna dimenticare che, secondo l'Istat, il settore dei servizi nel nostro paese pesa sulla composizione del valore aggiunto nazionale per il 73,4%.

<sup>2</sup> La Heritage Foundation, in collaborazione con il Wall Street Journal, è un istituto di ricerca che promuove studi e proposte orientate a una maggiore liberalizzazione dei mercati, ispirati ai principi classici di analisti come Smith e Rawls, che incarnano i valori più profondi del sistema capitalistico di stampo anglosassone, come quelli dello Stato Leggero, della libertà individuale e d'impresa come presupposto indispensabile al perseguimento del benessere comune.



Fonte: [www.heritage.org](http://www.heritage.org)

L'indice, su scala 1 a 100, misura il grado di libertà economica in diversi paesi del mondo considerando quattro diverse aree di analisi: il *sistema legale* (diritti di proprietà, livello di corruzione, ecc.), il *ruolo del governo* nell'economia (livello di controllo fiscale, entità della spesa pubblica), l'*efficienza regolativa* (libertà nella costruzione d'impresa, flessibilità e deregolamentazione del mercato del lavoro, ecc.), l'*apertura al mercato* (grado di libertà d'investimento e commercio).

**Tab. 1 –Ranking dei Paesi Europei secondo la World Heritage Foundation su *Economic Freedom Index* 2013**

	World Rank	European Rank	2013 Score	Variation from 2012
Albania	58	27	65,2	0,1
Armenia	38	17	69,4	0,6
Austria	25	14	71,8	1,5
Belgio	40	18	69,2	0,2
Bosnia-Herzegovina	103	38	57,3	0
Bulgaria	60	29	65	0,3
Croazia	78	35	61,3	0,4
Cipro	41	19	69	-2,8
Rep. Ceca	29	15	70,9	1
Danimarca	9	2	76,1	-0,1
Estonia	13	4	75,3	2,1
Finlandia	16	7	74	1,7
Francia	62	30	64,1	0,9
Germania	19	10	72,8	1,8
Grecia	117	40	55,4	0
Ungheria	48	24	67,3	0,2
Irlanda	11	3	75,7	-1,2
Islanda	23	13	72,1	1,2
Italia	83	36	60,6	1,8
Lituania	22	12	72,1	0,6

Lussemburgo	15	6	74,2	-0,3
Macedonia	43	21	68,2	-0,3
Malta	47	23	67,5	0,5
Moldavia	115	39	55,5	1,1
Montenegro	70	33	62,6	0,1
Olanda	17	8	73,5	0,2
Norvegia	31	16	70,5	1,7
Polonia	57	26	66	1,8
Portogallo	67	31	63,1	0,1
Romania	59	28	65,1	0,7
Russia	139	41	51,1	0,6
Serbia	94	37	58,6	0,6
Slovacchia	42	20	68,7	1,7
Slovenia	76	34	61,7	-1,2
Spagna	46	22	68	-1,1
Svezia	18	9	72,9	1,2
Svizzera	5	1	81	-0,1
Ucraina	161	43	46,3	0,2
Regno Unito	14	5	74,8	0,7

Fonte: WHF, 2013

Sulla base dei risultati dell'indice così costruito viene elaborato un ranking annuale a livello mondiale che divide gli Stati in "Liberi" (con punteggio tra 80 e 100), "Abbastanza Liberi" (con punteggio 70-79), "Moderatamente Liberi" (con punteggio 60-69), "Poco Liberi" (con punteggio 50-59), "Repressi" (con punteggio 0-49). L'Europa (vedi graf. 1) sembra dividersi in due grandi aree: una parte consistente di paesi "Abbastanza Liberi", concentrati perlopiù nell'area nord-continentale (tra cui Regno Unito, Norvegia, Germania), e una parte di paesi appartenenti alla categoria dei "Moderatamente Liberi", per lo più concentrati nell'area mediterranea e orientale, tra cui Italia, Francia e Spagna. Solo Grecia, Moldavia e Bosnia appartengono alla categoria dei "Poco Liberi". Se nel ranking mondiale della libertà economica (vedi tab. 1) l'Italia (con un punteggio di 60,6) occuperebbe l'83esimo posto, vicino a paesi come il Guatemala, il Paraguay e l'Arabia Saudita, in Europa occupa il 36esimo posto, preceduta da quasi tutti gli altri paesi del continente. Tuttavia, il nostro paese registra nell'ultimo anno una crescita del valore dell'indice rispetto al 2012 tra i più alti (+1,8%), superata solo dall'Estonia (+2,1%), che le ha permesso di abbandonare la categoria dei paesi "Poco Liberi", che occupava fino a un anno fa. Considerando singolarmente le quattro dimensioni che compongono l'indice, è il *sistema legale* del nostro paese a registrare valori più bassi, a causa non tanto di uno scarso livello di garanzia dei contratti o dei diritti di proprietà, quanto per la sua vulnerabilità complessiva, comprovata da una giustizia lenta e inefficace, da una bassa propensione alla legalità e da una diffusa corruzione. Un'altra valutazione negativa sul nostro paese riguarda poi il *ruolo del governo*, dove si sottolinea l'eccessivo carico fiscale sulle imprese<sup>3</sup> e l'elevato debito pubblico<sup>4</sup>, considerato come un elemento che indirettamente influenzerebbe il grado di libertà economica complessivo. Sul piano *dell'efficienza regolativa* si registrano risultati

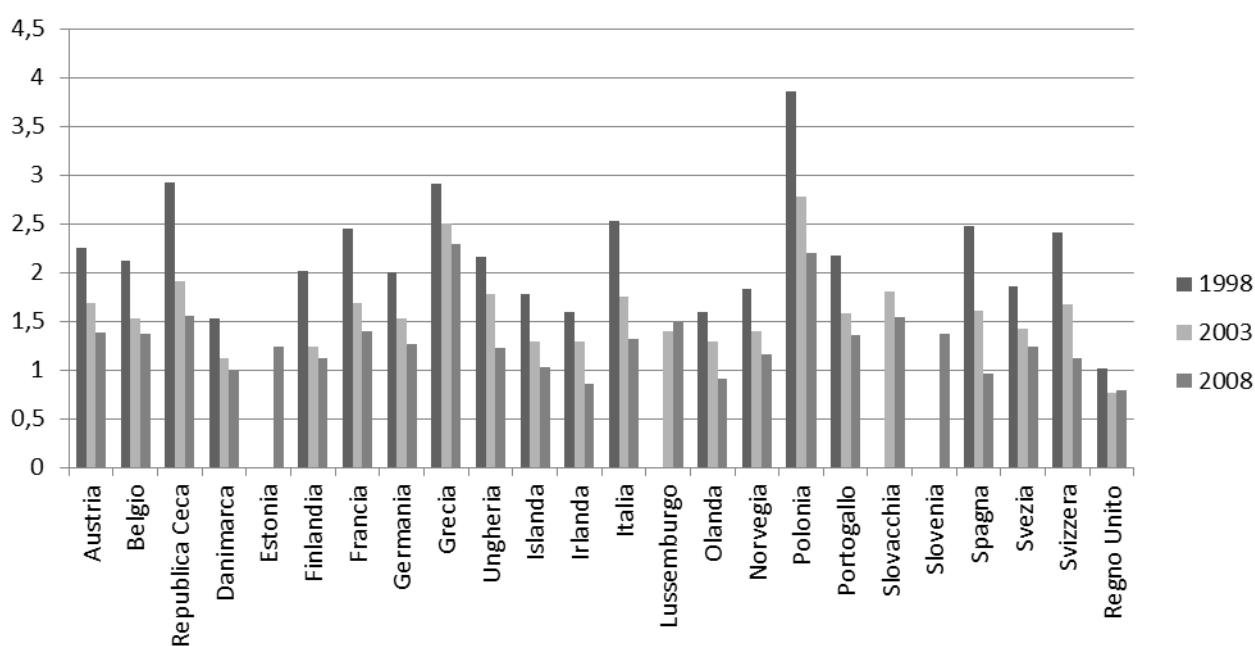
<sup>3</sup> Il cosiddetto *total tax rate* che le aziende pagano sui propri utili è pari al 68,3% quando la media OCSE è di solo il 42,7%.

<sup>4</sup> È noto come la massa complessiva del nostro debito equivalga circa al 120% del PIL italiano. Se si escludono gli altri paesi europei con una percentuale debito/PIL superiore a 100 (Grecia, Portogallo e Irlanda, con un'economia non paragonabile a quella italiana), ci si accorge di come il nostro paese sia il più indebitato nel continente anche perché con uno tra i più bassi livelli di crescita registrati negli ultimi anni.

assai più lusinghieri (con punteggi tra 50-80), soprattutto grazie alle azioni di governo sul piano della flessibilizzazione del mercato del lavoro a seguito della recente Riforma Fornero. Tuttavia, permarrebbero criticità evidenti sul piano della complessità normativa che rimane assai elevata, determinando costi più elevati per chi fa impresa nel nostro paese, mentre sul grado di *apertura dei mercati* l'indice registra i valori migliori (intorno a 80), beneficiando della positiva influenza della regolamentazione dell'Unione Europea su questi temi.

Simili considerazioni possono essere tratte anche dai dati forniti dall'*Indice di Regolazione di Mercato* (PMR) elaborato dall'Ocse. L'indice varia tra 0 e 6 e riflette il grado con cui la regolamentazione dei processi economici a livello nazionale tende a inibire la competizione di mercato, considerando contemporaneamente quattro aree fondamentali: livello di controllo pubblico sulle attività imprenditoriali (percentuale di proprietà pubblica delle imprese e in particolare nei servizi a rete, forme di controllo sui prezzi, ecc.), presenza di barriere amministrativo-legali all'imprenditorialità sia per l'avvio di nuove imprese sia nella gestione operativa delle attività, barriere al commercio e agli investimenti internazionali sia di tipo regolativo sia tariffario che possano anche configurare procedure discriminatorie nei confronti di competitori/investitori esteri.

**Graf. 2- Indice OCSE su Product Market Regulation (PMR) in Europa (1998-2008)**



Fonte: ns elaborazione dati OECD (2013)

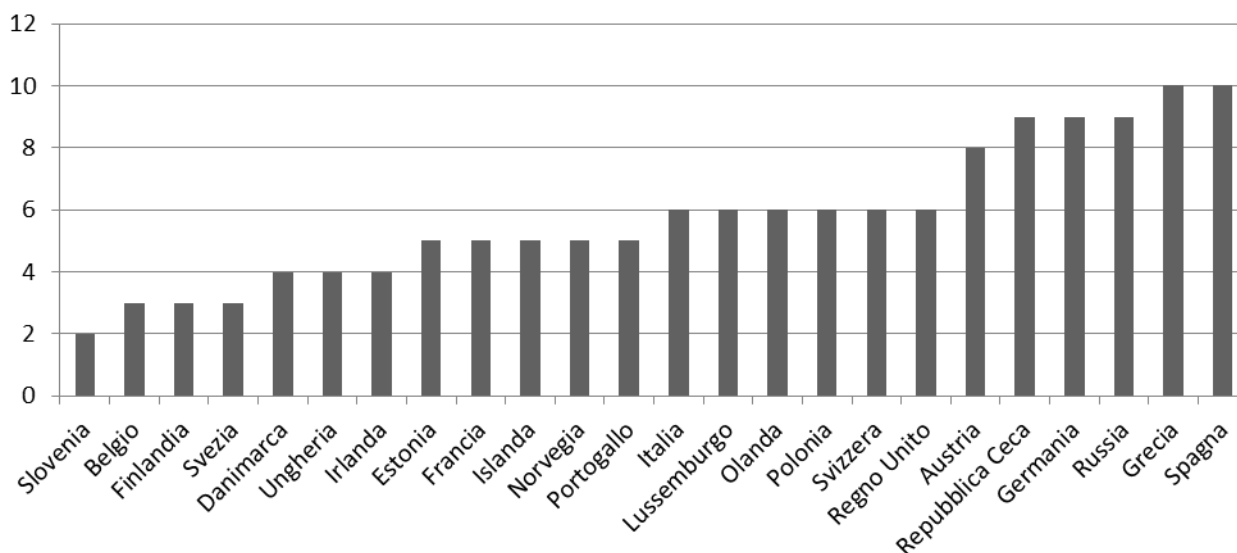
I dati forniti dall'indice (vedi graf. 2) indicano come nei dieci anni considerati l'Italia sembra aver portato l'efficienza della propria regolamentazione sui livelli dei maggiori partner europei: da 2,52 a 1,32, contro gli attuali 1,26 della Germania o 1,27 della Svezia, e facendo meglio anche di Francia (1,39) e Portogallo (1,35). I valori restano, tuttavia, lontani da quelli registrati in paesi come il Regno Unito (0,78) e l'Irlanda (0,86), o anche della più vicina Spagna (0,96). I risultati fin qui

mostrati evidenziano pertanto come a livello internazionale sia stato riconosciuto al nostro paese in forte impegno degli ultimi anni finalizzato a rendere la nostra economia più “libera e aperta al mercato”, seppur continuo a persistere ampi spazi di miglioramento che attengono proprio agli aspetti qualitativi della regolazione.

### 1.2 Liberalizzazione come semplificazione e qualità degli assetti regolativi

Come espresso egregiamente da Luigi Einaudi, forse il personaggio italiano di spicco storicamente più vicino alla cultura liberista, il processo di liberalizzazione non attiene alla semplice diminuzione/eliminazione di vincoli normativi ma piuttosto al miglioramento qualitativo di quelli vigenti. Il termine stesso *deregulation*, accostato spesso al concetto di liberalizzazione, non implica un’eliminazione sostanziale delle regole, secondo il modello dello *Stato Minimo* di matrice classica, ma piuttosto si preoccupa di evitare i costi e i limiti di un’iper-regolazione. Secondo numerosi studi economici, un eccesso di regolamentazione comprime la crescita economica in quanto riduce l’allocazione efficiente delle risorse (Nicoletti e Scarpetta, 2003) e rappresenta un fattore di ostacolo all’attrazione di capitali dall’estero (Faini *et al.* 2006). Si tratta di un aspetto in qualche modo insito anche nell’elaborazione degli indici presentati precedentemente, sia l’*Economic Freedom Index* della World Heritage Foundation sia il *PMR Index*. Anche in questo caso i dati Ocse ci forniscono alcune indicazioni interessanti su cui vale la pena soffermarsi.

**Graf. 3 – Numero medio di procedure per aprire una nuova attività nei diversi paesi europei**

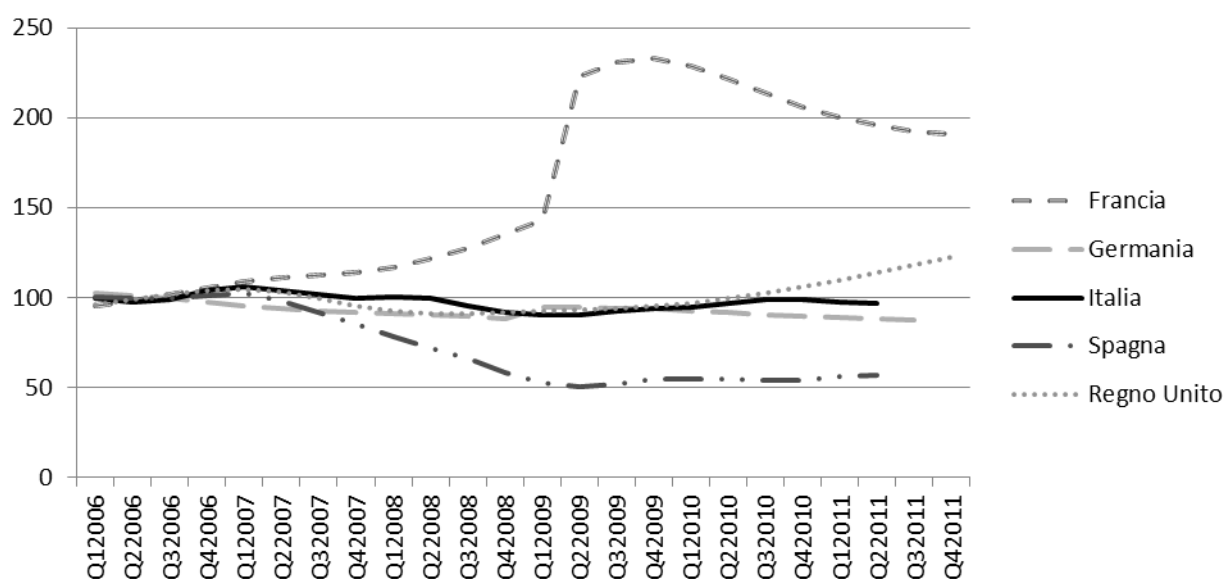


Fonte: ns elaborazione dati OECD, *Entrepreneurship at Glance*, 2012

Secondo i dati forniti nel report *Entrepreneurship at Glance* (OECD, 2012), in media in Italia sono necessarie sei procedure diverse per aprire un’attività economica, lo stesso numero necessario in Gran Bretagna o in Svizzera (vedi graf. 3), ovvero in paesi considerati assai più liberali del nostro.

Seppure ci superano i Paesi Scandinavi, qualche paese dell'Est, la Danimarca, la Francia e persino il Portogallo, la nostra posizione risulta migliore di paesi come Austria, Germania e Spagna. Se confrontiamo poi il numero di nuove imprese avviate tra il 2006 e il 2011 in Italia rispetto ai nostri maggiori partner europei (vedi graf. 4) ci si accorge come le migliori performance riguardino proprio i paesi che sotto questo punto di vista pongono meno vincoli all'avvio dell'attività imprenditoriale, come Francia e Regno Unito, che nonostante la congiuntura economica negativa in questo senso riescono anche a far meglio della ben più prospera Germania. Tuttavia, l'entità della questione non può ridursi a un mero problema quantitativo, ma anche a come la regolazione vigente si integra con le caratteristiche dell'ambiente istituzionale in cui si sviluppa. Ogni processo di cambiamento e d'innovazione, come può essere quello di *deregulation* o di liberalizzazione in generale, è di tipo relazionale, ovvero passa attraverso la mediazione e l'accettazione dei soggetti coinvolti (Rogers, 2003; Ramella, 2013).

**Graf. 4 – Numero di Nuove Imprese Avviate nei principali Paesi Europei tra il 2006 e il 2011 (dati in migliaia)**

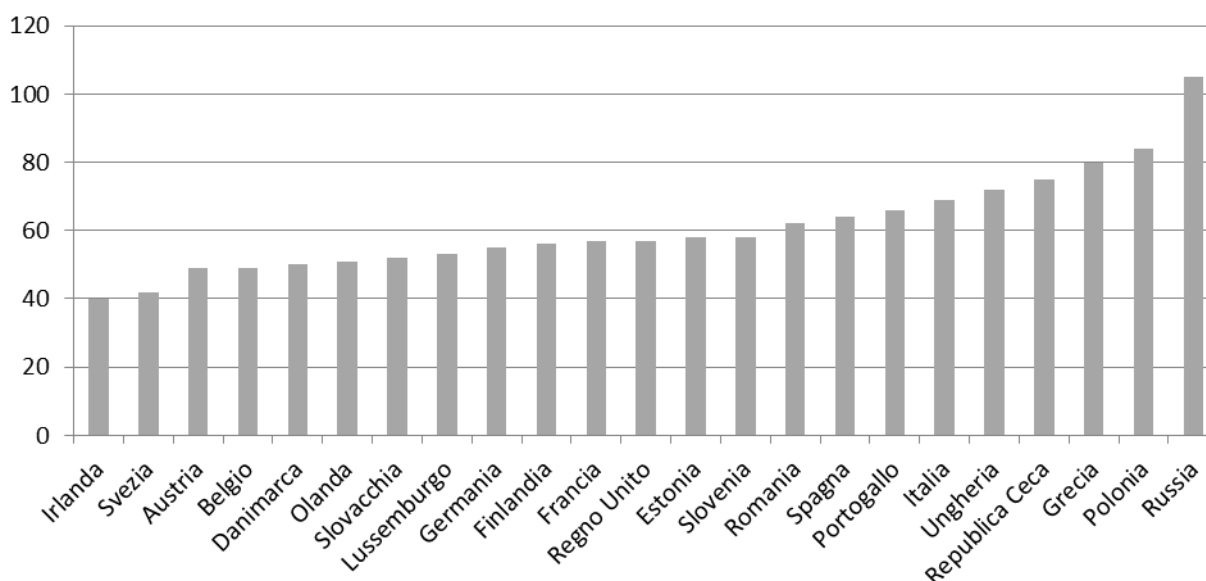


Fonte: ns elaborazione dati OECD, Entrepreneurship at Glance, 2012

Secondo Vannucci e Cebeddu (2009), infatti, il contesto istituzionale e le interazioni tra gli attori che lo compongono sono fondamentali nei processi di liberalizzazione, e a queste variabili potrebbero essere ricondotti in parte non solo i differenziali qualitativi rispetto all'assetto regolativo vigente ma anche i differenziali di performance tra diversi contesti geo-economici. Un ambiente istituzionale può essere pertanto sfavorevole ai processi di cambiamento, inibendo la domanda di "innovazione produttiva", vale a dire quei processi di acquisizione di conoscenze per la creazione di surplus, e incentivare invece forme di "innovazione parassitaria", cioè quei processi di accumulazione di conoscenza finalizzati alla ricerca e al mantenimento di rendite. Secondo tale analisi, variabili come la debolezza dei diritti, bassi livelli di fiducia istituzionale, scarsa qualità

delle informazioni sui mercati, insieme alla presenza di barriere concorrenziali, contribuirebbero a spiegare la perdurante condizione di stagnazione economica e il declino competitivo di molti paesi europei, tra cui l'Italia. In particolare vengono presi in considerazione due indici (graf. 5 e 6): quello di *densità procedurale*, che attiene alla quantità complessiva di procedure, autorizzazioni e procedimenti necessari non solo all'avvio ma anche alla gestione complessiva di un'attività imprenditoriale, e quello di *vischiosità procedurale*, che attiene piuttosto ai costi temporali di tali procedure, espressi in numero di giorni, che comprendono tanto il tempo necessario per ottenere una licenza quanto quello per la conclusione di un iter giudiziario riguardante un'attività economica. L'analisi dei due docenti di Pisa è abbastanza inclemente: l'Italia rispetto ai due indici mostra chiaramente di trovarsi nei primi posti rispetto ai due fenomeni. Nel nostro paese, infatti, non solo sono necessarie più procedure per l'avvio e la gestione di un'attività imprenditoriale, ma anche i costi temporali di queste sono tra i più elevati, con la sola eccezione della Slovenia. In Italia ci vogliono circa 10 giorni in media per ottenere un'autorizzazione, 257 per ottenere una licenza, quasi 1210 giorni per un procedimento civile per inadempimento 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.

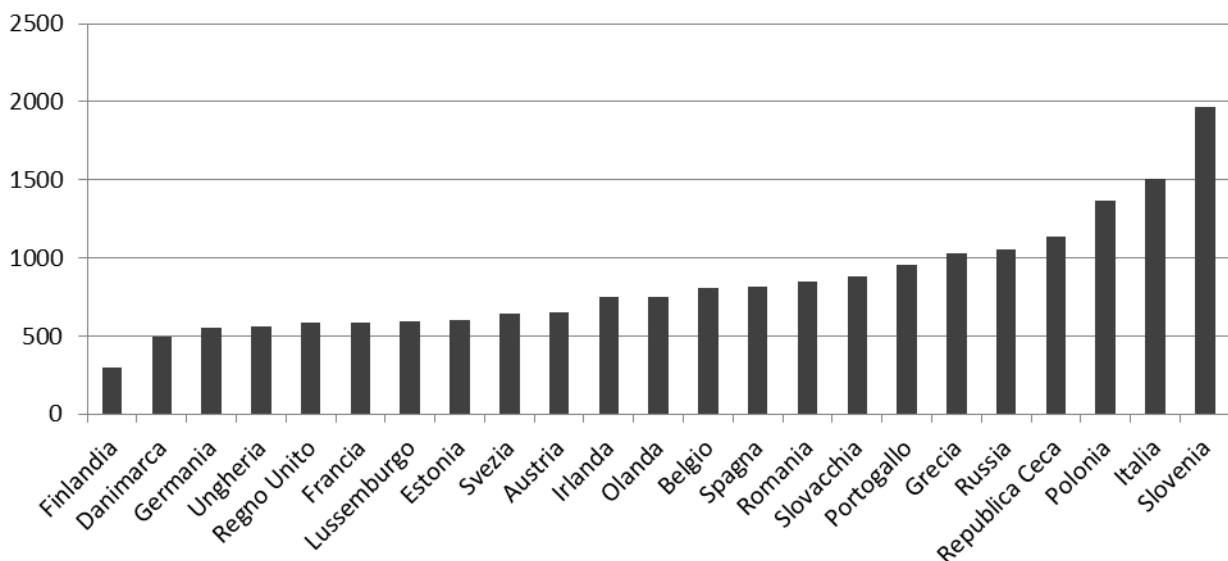
**Graf. 5 –Indice di Densità Procedurale<sup>5</sup> nei principali paesi Europei**



Fonte: Vannucci, Cabeddu, 2009, su dati Banca Mondiale

**Graf. 6 – Indice di Vischiosità Procedurale nei principali Paesi Europei**

<sup>5</sup> L'elaborazione proposta si basa su dati della Banca Mondiale contenuti nel report annuale "Doing Business", pubblicato a partire dal 2004, che analizza i diversi sistemi statali di regolazione economica confrontando procedure, tempi e costi previsti dal quadro normativo vigente legate alla fase di avvio e di gestione dell'attività economica, l'assunzione, il licenziamento, l'adempimento dei contratti, le procedure fallimentari, l'acquisizione di licenze, l'accesso al credito, i rapporti con il fisco, l'internazionalizzazione, la registrazione della proprietà e la protezione degli investimenti. La valutazione è affidata a un gruppo di esperti su procedure concrete, omogenee e comparabili nei diversi paesi.



Fonte: Vannucci, Cabeddu, 2009, su dati Banca Mondiale

Tale dato viene certificato anche dalla Confartigianato (2012) che, in un'analisi focalizzata sui livelli di burocrazia fiscale nel nostro paese, mette in evidenza come le nostre imprese per assolvere al solo pagamento delle tasse, a causa di un assetto normativo articolato e di procedure inefficienti, impieghino circa 36 giornate l'anno, ovvero il 53,2% in più della media di tutti i paesi OCSE. Un tessuto normativo ipertrofico, e in alcuni tratti persino incoerente, in cui ogni anno il 10% dei testi di legge viene modificato anche attraverso decreti cosiddetti *omnibus* o *mille proroghe*, può generare confusione, rafforzare le rendite parassitarie e la promozione di una "strategia di fuga dallo Stato" (Vannucci e Cabeddu, 2009, p. 54), ovvero comportamenti elusivi, un uso distorto del capitale sociale che può sconfinare nella corruzione o incoraggiare pratiche di "cattura" del regolatore, nonché lo svolgimento di attività economiche sommerse che cercano in tal modo di evitare i pesi e i vincoli della macchinosa burocratica. Non stupisce, infatti, che il nostro paese per quanto riguarda l'incidenza dell'economia sommersa primeggi ancora una volta in Europa (Visa, 2013; ILO, 2011), al terzo posto nel continente (21,6% del PIL) dopo Turchia (27%) e Grecia (24%), ben lontani dalle più virtuose Francia e Regno Unito (10%) oppure dalla Germania (13%). Secondo Banca d'Italia (2012), tuttavia, negli ultimi anni si è proceduto a una riduzione dello stock normativo e nella conoscibilità e accessibilità delle norme, 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, e che ha coinvolto anche numerose regioni, come Toscana, Lombardia, Piemonte, Veneto e Valle d'Aosta.

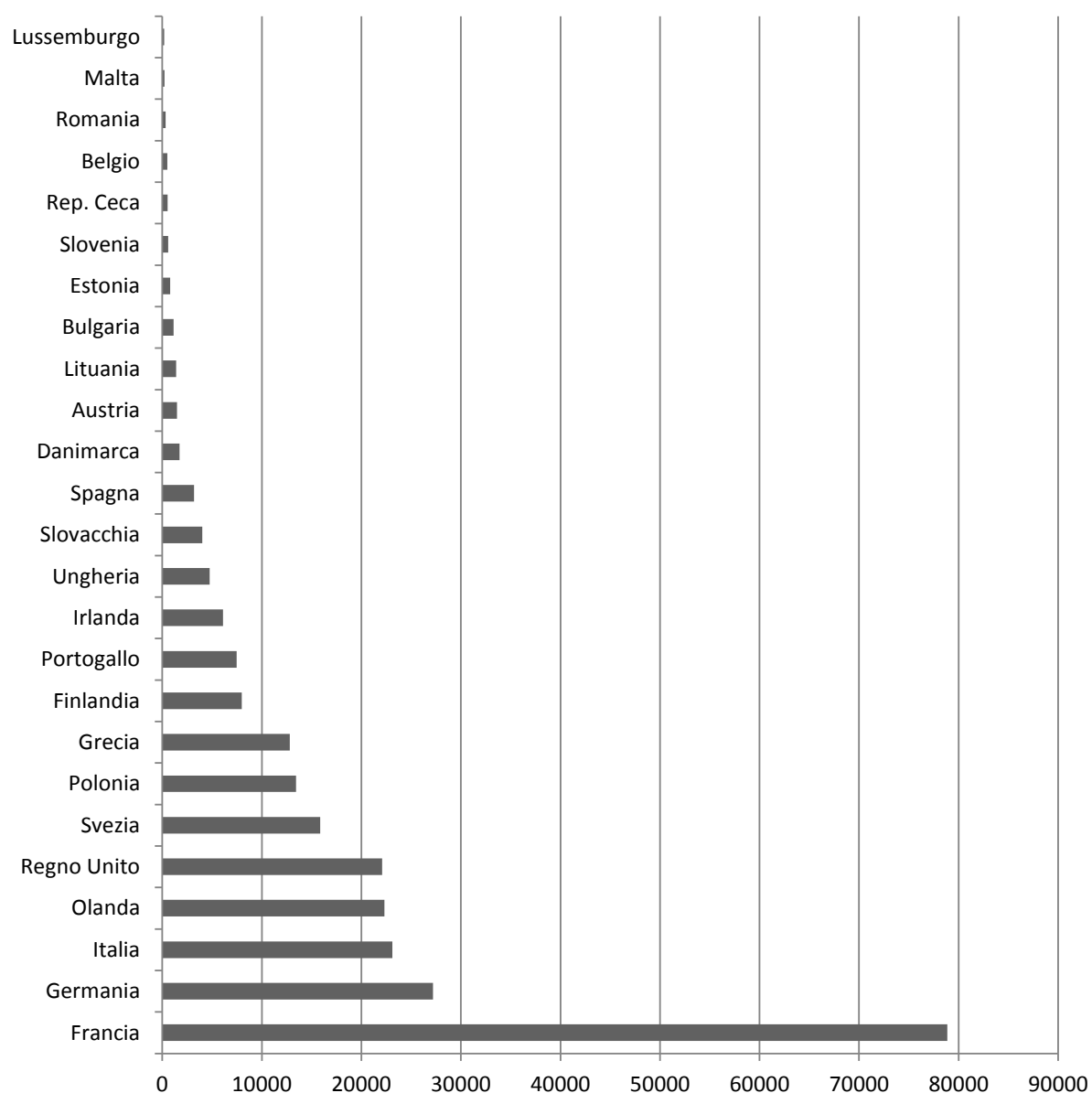
### 1.3 Liberalizzazione come contenimento della spesa e privatizzazioni

La terza dimensione del processo di liberalizzazione attiene, infine, alle finalità di *contenimento del debito e della spesa pubblica*. L'attuale crisi dei debiti sovrani ha investito tutta l'euro-zona, mettendo in discussione la redditività di quei titoli che, fino a qualche anno fa, erano sempre stati ritenuti sicuri. Tale condizione di rischio è stata percepita come più elevata proprio in quei paesi che



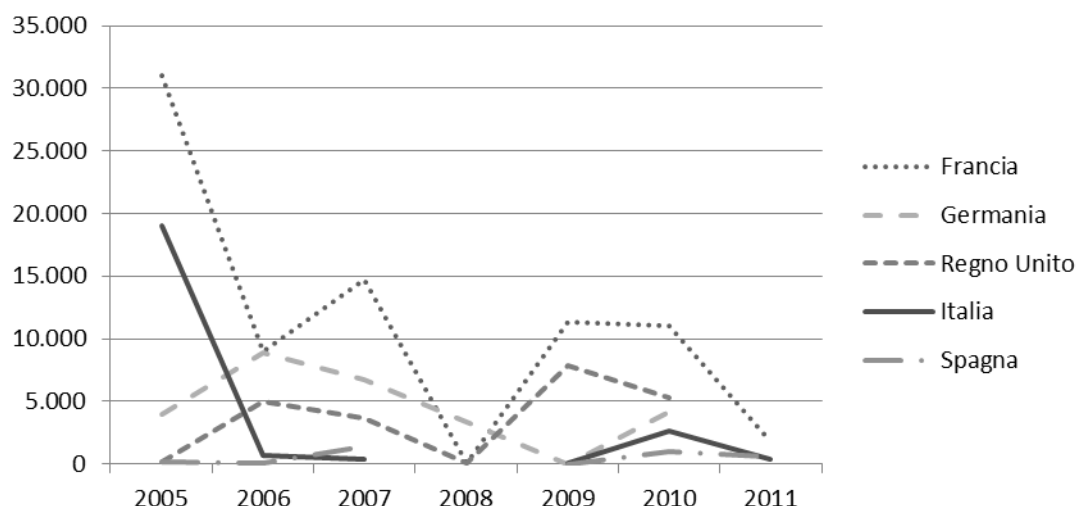
erano cresciuti meno e perduravano da tempo in una condizione di profonda stagnazione economica, come Italia e Grecia. La crisi dei debiti sovrani ha posto così in maniera chiara la necessità di ridefinire le politiche di *deficit spending* e di promuovere l'efficienza della spesa attraverso un massiccio rilancio delle privatizzazioni in tutta Europa. La vendita a privati di imprese tradizionalmente gestite dallo Stato viene ricondotta tanto a esigenze di ripristino dell'efficienza in settori in cui la gestione pubblica ha mostrato di essere inadeguata, tanto alla volontà di “fare cassa” e acquisire risorse economiche necessarie al risanamento economico. Secondo i dati forniti dal *Privatization Barometer* (2011) della Fondazione ENI si è riscontrato un aumento dei ricavi dei processi di privatizzazione avviati in Europa soprattutto negli anni 2009 e 2010, in cui si è raggiunto il valore 225 miliardi di dollari, anche se il precedente record risale al solo 2005, dove si era raggiunta quota 180 miliardi di dollari. Il dato testimonia come i processi di privatizzazione nel continente, iniziati tra gli anni '80 e '90 per affrontare la difficile congiuntura economica, siano negli anni della crisi economica ripresi d'intensità, soprattutto nel settore dei servizi elettrici, idrici e di quelli postali. Dal 1985 sino a oggi, lo stato italiano ha ricavato più di 160 miliardi di dollari dalle privatizzazioni e vanta il primato europeo (escludendo il Regno Unito) in termini di proventi ottenuti. Se si considera, tuttavia, la seconda ondata del processo di liberalizzazione, iniziata tra il 2005-2006, l'Italia resta comunque la terza in Europa, dopo la Francia e la Germania (vedi graf. 7). Tuttavia, i ricavi per il nostro paese sono stati maggiori nel 2005 (graf. 8) con la vendita di circa il 14% del capitale di Terna da parte di ENEL, nonché con la conclusione dell'offerta pubblica della quarta tranche di quest'ultima, pari al 9,3% del capitale, con proventi per oltre 4,9 miliardi di dollari. Inoltre, nel secondo semestre 2005 vi è stata anche la vendita di Wind, l'operatore di telefonia mobile controllata sempre da Enel, al gruppo egiziano Weather Investments, per un valore complessivo di 15 miliardi di dollari. Nel 2010 è poi la privatizzazione di una parte di Enel Green Power a contribuire ancora all'aumento dei ricavi ottenuti con le privatizzazioni. Se da una parte i benefici in termini d'incasso sembrano dunque essere positivi per il nostro paese, valutazioni più prudenti, e non sempre facili, attengono al piano del miglioramento dell'efficienza.

**Graf. 7 – Totale ricavi dei processi di privatizzazione nei diversi paesi europei tra il 2005-2011**  
(in milioni di euro)



Fonte: ns elaborazione dati *Privatization Barometer*

**Graf. 8 – Andamento dei ricavi delle privatizzazioni nei maggiori paesi europei nel 2005-2011**  
(in milioni di euro)



Fonte: ns elaborazione dati *Privatization Barometer*

Se si considerano alcuni casi emblematici a livello europeo, si è dimostrato come il processo di privatizzazione non ha comportato sempre dei passi in avanti su questo fronte: un esempio è stata la nazionalizzazione della National Express britannica, che collega Londra con la Scozia, in quanto i costi in sussidi pubblici alle imprese private per quella tratta erano più alti di quelli anteriori alla privatizzazione, con evidenti deficit anche sul piano della puntualità del servizio e degli investimenti sull'efficienza e la capacità delle vetture; anche l'esperienza britannica di privatizzazione della rete infrastrutturale ferroviaria si è rivelata dannosa, in quanto non solo non sono aumentati gli investimenti di ammodernamento ma sono aumentati anche gli incidenti; un ulteriore esempio degli ambigui risultati della privatizzazione è il caso EU De PARIS, nuova *regie* in mano pubblica che dal 2010 gestisce l'intera filiera dell'acqua parigina dopo un lungo periodo di gestione del servizio in mano a tre società private, iniziato nel 1985, che aveva portato a continui aumenti tariffari per i consumatori della capitale francese a fronte di investimenti contenuti sulla rete idrica. In Italia si possono citare altrettanti esempi controversi: uno fra tutti il caso Alitalia, la cui privatizzazione viene ultimata nel 2008 con il passaggio a CAI che, sull'onda di un campanilismo tutto italiano, acquisisce l'ex compagnia di bandiera a un prezzo inferiore rispetto a quanto offerto dai maggiori concorrenti francesi di Air France, accollando però allo Stato buona parte dei debiti della società, confluiti nella *bad company* Alitalia Service, e senza aver aumentato in maniera significativa la qualità del suo servizio agli utenti e non riuscendo comunque a risollevare le sorti economiche del vettore, tant'è che a tutt'oggi versa ancora in gravi condizioni finanziarie.

Gli squilibri e i disservizi generati dal processo di privatizzazione in Italia sembrerebbero in parte riconducibili al fatto che tali operazioni sono state fatte prima o in assenza di un reale processo di "liberalizzazione" dei settori di riferimento, determinando nuove anomalie e lasciando inalterate le condizioni di vantaggio degli *incumbent* (Martelli, 2007). In particolare, nei settori in cui il servizio assume un valore universale, come il caso di quelli idrici, dove non è possibile perseguire la strategia della competizione nel mercato ma bensì della competizione per il mercato, la qualità delle regole, nonché la loro trasparenza, rappresentano un requisito fondamentale spesso trascurato per assicurare il raggiungimento dell'efficienza a seguito del maggiore coinvolgimento dei privati. L'analisi fin qui condotta permette di delineare un primo bilancio provvisorio che si può trarre dalla comparazione a livello internazionale: il processo di liberalizzazione non è da intendere come

semplice processo regolativo o economico in senso stretto, ma più complessivamente come un processo sociale. D'altronde la regolazione rappresenta "i diversi modi con cui un determinato insieme di attività e di rapporti fra attori viene coordinato, le risorse che vi sono connesse vengono allocate e i relativi conflitti, reali o potenziali, vengono strutturati" (Lange e Regini, 1987, p.13). Il semplice passaggio da una gestione pubblica a una gestione privata, oppure il semplice aumento del numero dei *competitor* sul mercato non determina necessariamente maggiore concorrenza e, di conseguenza, neppure gli effetti a essa correlati in termini di sviluppo, risparmio o efficienza. Il processo di liberalizzazione si confronta con ambienti istituzionali profondamente diversi in cui l'azione di convergenza avviata in ambito europeo non determina gli stessi effetti in tutti i paesi, perché s'innesta con assetti, norme e culture eterogenee che determinano "equilibri multipli" che risentono di processi di *path dependence* nei diversi paesi (Trigilia, 2009). Ciò è ancor più vero per l'Italia, paese che non appartiene propriamente né alla tradizione dei sistemi capitalistici liberali, come quelli di matrice anglosassone, né ai sistemi capitalistici cosiddetti "coordinati di mercato" come la Germania, in cui il minore ruolo del mercato è compensato da interazioni cooperative e strategiche tra i maggiori *stakeholder* (Hall e Soskice, 2001). L'Italia incarna emblematicamente un *modello mediterraneo* di capitalismo (Amable, 2003; Trigilia e Burroni, 2009), vale a dire un sistema a economia mista caratterizzato dalla lunga tradizione di Stato Gestore, con un ruolo significativo dell'economia informale e un più basso livello di cooperazione tra i diversi attori istituzionali. Tali differenze contribuiscono a spiegare la lentezza e i limiti di un processo di liberalizzazione avviato con modalità *top down*, che vede soprattutto nel ruolo dell'UE il principale motore e che non trova riscontro nella cultura familista e corporativa del paese. Occorre, tuttavia, osservare dal punto di vista storico la transizione italiana dallo *Stato Gestore* alla *Stato Regolatore* al fine di comprendere come tali fattori abbiano influenzato tempi ed esiti del processo di liberalizzazione nel nostro Paese.

## **2. Liberalizzare in Italia: dallo Stato Gestore allo Stato Regolatore**

### **2.1 La transizione dalla gestione alla regolazione: da tabù a obbligo comunitario (1945-2006)**

Il valore del "libero mercato" ha rappresentato una sorta di principio assai discusso nel nostro paese già in sede di Assemblea Costituente, quando si propose senza successo di inserirlo nella nascente carta costituzionale. All'interno della Sottocommissione I e III, incaricate di ragionare anche sotto il profilo dei diritti economici, si assistette a un netto soccombere della posizione liberale rappresentata da Einaudi, motivata dai sentimenti ostili contro la cultura liberale maturati durante il periodo bellico, che avevano portato al compromesso tra la posizione dei cattolici, guidati da La Pira e Fanfani, e l'area Comunista, incarnata da Togliatti (Magliulo, 1999). Se nella cultura statunitense la garanzia della libera concorrenza è stata considerata un presupposto fondamentale della libertà individuale per il perseguimento del bene comune, garantita dalla carta costituzionale e da una normativa antitrust, che già nel 1890 era una sorta di baluardo del proprio sistema economico e sociale, in Italia tale riferimento venne sostituito da una visione assai più equilibrata in cui il ruolo del libero mercato appare rilevante ma comunque subordinato alla superiorità dell'attore statale, quale principale garante e persecutore dell'interesse generale e, in particolare, dello stato di

benessere dei soggetti più deboli<sup>6</sup>. Secondo la stessa Banca D'Italia (2012), ciò avrebbe contribuito a giustificare scelte politiche e comportamenti basati su uno più scarso orientamento alla concorrenza nel nostro paese, e questo *peccato originale*, secondo la nostra Banca Centrale, avrebbe impedito negli anni la costruzione di un modello di selezione meritocratica delle imprese nel nostro sistema socio-economico. La forte presenza del pubblico in economia legittimata dalla Costituzione sembra essersi tradotta nei fatti in una sorta di "larvato dirigismo" (Amato, 1992, p.12), in favore di un modello di economia mista che si pone in bilico "tra liberismo e collettivismo" (De Benedetto 2013, p.41). La costituzione dell'IRI, *Istituto per la Ricostruzione Industriale*, creato nel 1933 per evitare il fallimento delle principali banche italiane a seguito della crisi economica del '29, vide allargare progressivamente il suo ruolo nel secondo dopoguerra, operando progressivamente in diversi settori al punto da diventare regista e protagonista del *take off* dell'economia italiana durante gli anni '50 e '60 (Franzinelli e Magnani, 2009; Pini, 2004). L'Italia, spinta anche dalle contingenze determinate dalle necessità della ricostruzione determinate dalla condizione post-bellica, decideva anche con l'IRI di sposare un modello di crescita basata sul *keynesismo forte* piuttosto che sul *keynesismo debole* (Bordogna e Provasi, 1984), in altre parole non una linea dell'intervento statale quale mero strumento di stabilizzazione del ciclo economico, come avveniva nelle politiche keynesiane statunitensi fino agli anni '70, ma piuttosto un uso massiccio della spesa pubblica e dell'impegno statale per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo economico e di piena occupazione nel paese. Per farlo si dotava di un apparato istituzionale che si affiancò all'IRI: dal CIP (Comitato Interministeriale sui Prezzi), istituito nel 1944, al Ministero delle Partecipazioni Statali, fondato nel 1956, al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) e al CIPI (Comitato Interministeriale per la Politica Industriale), istituito in seno al CIPE nel 1977, con il fine di coordinare gli interventi di sviluppo, riconversione e ristrutturazione a favore dei settori industriali promossi dallo Stato. La stessa introduzione della Cassa Integrazione Guadagni, istituto peculiare del nostro paese introdotto nel 1947 al fine di venire incontro alle aziende che si trovano in difficoltà, e della Cassa per il Mezzogiorno (1950-1984), al fine di promuovere l'industrializzazione nel Sud del Paese, rispondeva allo stesso principio interventista sopra descritto. Così nel 1980 il solo Istituto dell'IRI poteva vantarsi di essere a capo di un gruppo che contava più di 1.000 società e con più di 500.000 dipendenti e, pertanto, rappresentava una delle più grandi aziende nel mondo in quella fase storica. In quel momento il ruolo dello Stato nell'economia nazionale, prevalentemente attraverso la leva del *budget* e il suo potere di controllo su settori strategici, si pose più finalità di tipo redistributivo e di stabilizzazione macro-economica che finalità di efficienza o di competitività del sistema complessivo. Al tempo stesso la vischiosità di un sistema burocratizzato e altamente discrezionale, proprio perché debole sul profilo regolativo, favorì la pervasività e l'ingerenza di partiti politici e gruppi d'interesse, con derive anche di tipo clientelare e parassitario. Questo sistema di continue interferenze tra politica e gestione delle grandi *corporate* pubbliche si trasformò in un moltiplicatore d'inefficienza e contribuì a radicalizzare un modello gestionale verticalmente integrato, connotato da una *cultura organizzativa* fortemente

---

<sup>6</sup> L'art. 41 recita "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". L'art. 43 aggiunge "A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio e abbiano carattere di preminente interesse generale".

burocratico-funzionale, lontano dai principi alla libera competizione di mercato e potenzialmente ostile a qualsiasi ventilata ipotesi di riforma in tal senso. Ciò fa sì che il tema delle liberalizzazioni nel paese resti a lungo sotto-traccia, almeno fino agli anni '80, quando i processi di *deregulation*, anche in Europa, segnavano un nuovo corso della politica economica statale, sullo sfondo del fallimento dell'esperienza socialista di Mitterand in Francia e del partito laburista inglese di Callaghan.

Il processo di denazionalizzazione dell'IRI iniziò così nel 1985, con le prime dismissioni di Sirti, STET, e parzialmente di Telecom e Alitalia, ma la vera accelerazione del processo di privatizzazione si ebbe negli anni '90, ancora una volta sollecitati dal processo di unificazione europea che imponeva l'eliminazione di qualsiasi trattamento preferenziale per le imprese a partecipazione pubblica. In particolare, i parametri imposti dal Trattato di Maastricht del 1992 portavano il nostro paese a intraprendere un'opera di risanamento delle proprie finanze mentre il protocollo d'intesa siglato nel 1993 dal Ministro degli Esteri, Beniamino Andreatta, e da Karel Van Miert, Commissario europeo alla concorrenza, impegnava il nostro governo a risanare le proprie imprese pubbliche affinché ciò fosse compatibile con una loro acquisizione da parte di investitori privati (Ministero del Tesoro, 2001). Con la legge 359/92 del governo Amato si trasformavano i maggiori gruppi statali in società per azioni, mentre con la legge 334/94, il governo Berlusconi introduceva la regola della *golden share*, che attribuiva diritti peculiari a chi comprava azioni delle imprese statali. Proprio in questi anni si privatizzarono così colossi del calibro di Mediobanca (1988), Ina (1994), parte di ST (1994), l'Istituto Bancario Sanpaolo (1997), Saipem (1998). Tuttavia, a oggi l'esito dei processi di privatizzazione nel nostro paese appare comunque insoddisfacente rispetto a quanto avvenuto nei nostri maggiori partner europei. I limiti possono essere ricondotti ad alcuni fattori principali (La Spina e Majone, 2000): un modello di privatizzazione "autogestista", in cui erano gli stessi manager e dirigenti pubblici a decidere "cosa" e "come" vendere; la presenza di percorsi regressivi in cui alcune imprese privatizzate erano subito dopo rinazionalizzate (il caso Enimont che poi è rivenduta a ENI); oppure paradossali casi di vendita da un attore pubblico a un altro (ad esempio il subentro della Cassa Depositi e Prestiti in parte della proprietà di Poste Italiane); l'avvio della vendita ai privati delle imprese pubbliche, senza avere preventivamente o contestualmente proceduto a un'effettiva liberalizzazione del settore economico in cui queste operavano, senza una reale preoccupazione rispetto a logiche di efficienza o di tutela d'interessi diffusi, ma piuttosto motivato dalle sole esigenze di cassa, con tentativi regolatori *ex post* "ambigui e compromissori" (p. 283). È stato altresì rilevato (IBL, 2011; Bragazza e Vecchio, 2013) come un ulteriore errore sia stato procedere solo in rari casi a cessioni totali delle aziende controllate, facendo sì che lo Stato italiano perpetrasse il suo doppio ruolo di azionista e di arbitro nella regolazione. Tale limite perdura ancora oggi se si guarda a situazioni come quella di Poste Italiane e dell'ANAS. Un effetto "paradossale", secondo Banca d'Italia (2012, p.24), del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche (statali e locali) è stato poi quello di accrescere il peso dell'operatore pubblico nel mercato azionario italiano, in quanto la modalità prevalente della privatizzazione delle imprese statali di maggiore rilievo è stata costituita dalla cessione di quote sul mercato azionario che ha determinato l'ingresso in borsa di società di dimensioni rilevanti comunque controllate da soggetti pubblici, compresa la quotazione delle imprese ex municipalizzate. Così, tra il 1990 e il 2009, il peso in termini di capitalizzazione delle "società pubbliche" è pertanto aumentato dal 16,5 al 35,7% (a fronte di una diminuzione della quota del numero di società dal 12,4 all'8,6%). Per tale ragioni secondo alcuni autorevoli osservatori, come

l'Istituto Bruno Leoni, che da anni promuove la liberalizzazione del mercato italiano, il programma delle privatizzazioni italiane può dirsi tutt'altro che concluso, e molte sono ancora le società di Stato che invece dovrebbero essere cedute (vedi tab. 2).

**Tab. 2 – Elenco delle Aziende da Privatizzare in Italia - 2012**

<i>Nome Azienda</i>	<i>% proprietà statale</i>	<i>Valore Stimato (in miliardi di euro)</i>
Enel	31,2	11,3
Eni	30,3	24,8
Snam	30,0	4,0
ST Microelectronics	13,8	0,8
Terna	30,0	2,2
Finmeccanica	32,2	1,0
Eur Immobiliare	90,0	0,6
Fintecna	100,0	2,6
Invitalia	100,0	1,6
Poste Italiane	100,0	4,4
Sace	100,0	6,4
Rai	99,6	0,5
Istituto Poligrafico	100,0	0,6
Consap	100,0	0,1
Ferrovie dello Stato	100,0	36,1
Sogei	100,0	0,1
Cassa Depositi e Prestiti	70,0	9,6
Inail	100,0	6,0
Anas	100,0	22,9
<i>Totale</i>		135,9

Fonte: Istituto Bruno Leoni, 2013

Recenti dichiarazioni del Ministro del Tesoro Saccomanni<sup>7</sup> fanno pensare che alcune delle aziende sopra elencate saranno vendute e, ancora una volta, è l'emergenza e l'esigenza di fare cassa a motivare prevalentemente quest'opera di dismissione, mentre molte sono ancora le resistenze e le obiezioni, soprattutto sul fronte sindacale. Il "capitolo" privatizzazioni nel nostro paese allo stato attuale mostra ancora una volta il ruolo fondamentale del processo di integrazione europea per una politica economica nazionale orientata al libero mercato. Dal Trattato di Roma del 1957, passando per Maastricht (1992) e Amsterdam (1997), si sono venute a costituire le basi di una "nuova costituzione economica" (Magliulo, 1999, p.161), ovvero una serie di principi superiori che ridefiniscono il ruolo del nostro Stato che, senza negare le finalità sociali promosse anche dalla Costituzione, individua esplicitamente proprio "nel mercato e nella libera concorrenza"<sup>8</sup> un mezzo fondamentale per il perseguimento del bene comune. Il processo d'integrazione europea definisce quindi un *framework* favorevole a intraprendere ad accelerare il percorso di liberalizzazione dell'economia italiana, legittimando il processo di transizione dello Stato dalla funzione di gestore

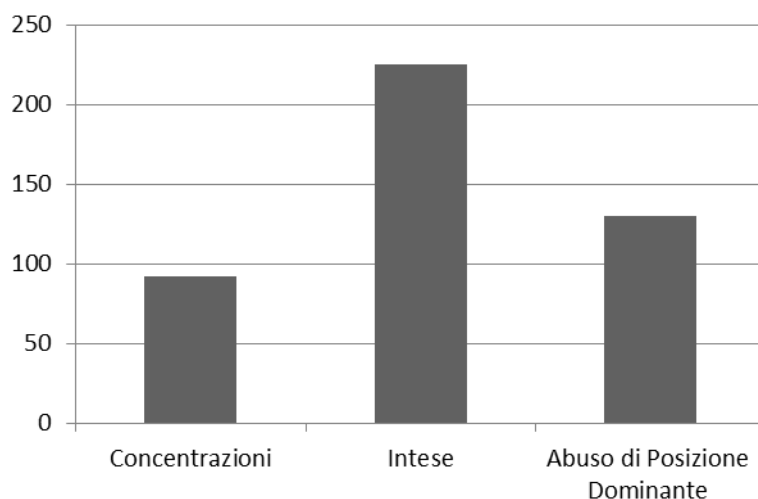
<sup>7</sup> Su "Il Sole 24 ore" di giorno 19 Luglio si riporta la seguente frase: "Saccomanni: non escludo vendita quote di Eni, Enel e Finmeccanica per ridurre il debito". La dichiarazione viene fatta durante il G20 dei ministri finanziari a Mosca in un'intervista a Bloomberg TV, salvo subito dopo smentire con un comunicato ufficiale i nomi delle aziende interessate dal nuovo processo di privatizzazione, affermazione arrivata poco dopo una risposta polemica ufficiale resa nota dal segretario della CISL che dichiarava la sua forte contrarietà all'operazione.

<sup>8</sup> art. 3 del Trattato di Maastricht.

alla funzione di regolatore, nonostante tale percorso si sviluppi piuttosto lentamente e inauguri la lunga serie di procedure d'infrazione a carico del nostro paese.

Gli anni '90 rappresentano comunque uno snodo fondamentale con l'istituzione dell'Autorità Indipendente di Garanzia della Concorrenza e del Mercato (AGCM), a cui seguì poi nel 1995 anche l'Autorità Garante per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG), e nel 1997 l'Autorità Garante per le Comunicazioni (AGCOM)<sup>9</sup>. Nonostante il sistema delle agenzie indipendenti si ispiri al modello americano, l'esperienza italiana suscitò numerose critiche provenienti dal cuore delle istituzioni repubblicane (La Spina e Majone, 2000, p. 290): dal Presidente della Camere di allora, Luciano Violante, che nel 1998 le accusa di essere attori "irresponsabili", a quella di "irrilevanza" del Sottosegretario Bassanini del 1999, alla decisione della Commissione Affari Costituzionali della Camera che decise all'unanimità di avviare un'indagine conoscitiva sulle Autorità di Regolazione, alla Relazione della Corte dei Conti che in quegli stessi anni manifestava perplessità per il continuo proliferare di questi soggetti che rappresentavano certo un costo ma i cui benefici era assai più difficile valutare. Al meccanismo delle autorità vennero pertanto rivolti giudizi spesso assai severi, tanto d'illegittimità costituzionale quanto d'inefficacia funzionale, a causa sia di processi di "cattura" del regolatore e per la limitata indipendenza dalla politica, in parte riconducibile alle procedure di nomina dei commissari. È opportuno ricordare, ad esempio, come il 18 agosto 1998 il noto giurista Sabino Cassese, sulle pagine de "Il sole 24 ore", in un articolo dal titolo "Nuovi Dirigisti", tracciava un bilancio critico delle liberalizzazioni effettuate negli anni '90 in Italia e si scagliava proprio contro le Authority perché fino a quel momento, più che portatrici di benefici, sembravano aver generato nuovi paradossi: moltiplicazione di regole e regolatori, appesantimento dell'intervento pubblico piuttosto che semplificazione normativa e risparmio della spesa come sarebbe stato meglio aspettarsi.

**Graf. 9– Procedimenti avviati dall'Autorità di Garanzia per la Concorrenza e il Mercato 1990-2012**



Fonte: ns elaborazione dati AGCM

<sup>9</sup> Solo la CONSOB è stata costituita prima del 1990, ovvero nel 1974.



Tuttavia, l'introduzione di agency specializzate e autonome, dotate di un'elevata competenza tecnica, rappresenta un notevole passo avanti per il nostro paese e senz'altro costituiscono un prerequisito essenziale per rispondere alla complessità di mercati sempre più liberi e globali. Inoltre, non può essere sottovalutato l'importanza attribuita al potere di intervento sanzionatorio dell'AGCM contro le imprese che violano i principi concorrenziali e il suo ruolo di *advocacy*, consultivo e di pressione a livello istituzionale. Dalla sua costituzione a oggi l'Autorità Garante per il Mercato e la Concorrenza ha concluso ben 92 procedure per concentrazione, 225 azioni contro intese tra imprese, e affrontato circa 130 casi di abuso di posizione dominante (vedi graf. 9). È inoltre evidente, leggendo le diverse relazioni annuali dell'agenzia, come nel tempo la sua attività sia andata consolidandosi e affinando, sia sotto il profilo analitico dei problemi, sia sul piano della trasparenza e dell'efficacia della sua azione di *advocacy*.

Alla fine degli anni '90 un ulteriore elemento innovativo fu introdotto nel nostro paese: gli "Sportelli Unici per le Attività Produttive" (SUAP), con il decreto legislativo 112/1998, che trasferivano ai comuni importanti funzioni amministrative nell'ambito di realizzazione degli impianti industriali. Tale norma assume ancora oggi un valore strategico fondamentale per quella semplificazione procedurale che è parte integrante del processo di liberalizzazione. Tuttavia, l'applicazione operativa di simili disposizioni non trova alcun riscontro, imponendo al legislatore di tornare sul tema nel 2005, nel 2008, nel 2010, e persino con il governo Monti nel 2012. Gli ostacoli alla sua applicazione possono essere rintracciati tanto nella scarsa cooperazione tra i diversi livelli di governo, necessaria a standardizzare e omogenizzare le diverse procedure amministrative esistenti, sia nel monitorare efficacemente l'adozione della normativa vigente, oltre che nello scarso livello d'informatizzazione telematica delle pubbliche amministrazioni italiane. A complicare il quadro applicativo dei SUAP era tra l'altro subentrata la riforma del Titolo V, nota come "legge Bassanini"(3/2001), che modificava il rapporto tra Stato e Regioni, affidando a quest'ultime competenze e prerogative che ne facevano un "nuovo contendente" nel già tortuoso percorso italiano verso le liberalizzazioni. Si iniziava a parlare di riforma del Titolo V già tra gli anni '80 e '90, quando il dibattito istituzionale sul ruolo delle regioni e di come queste si confrontassero tanto a livello del governo statale che comunitario<sup>10</sup> era al centro della Prima (1983) e Seconda Bicamerale (1992). La legge costituzionale del 2001 ridefinì finalmente il ruolo delle Regioni, individuando esplicitamente le materie di loro competenza legislativa esclusiva e affermando la loro competenza a partecipare insieme allo Stato centrale alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (Leanza, 2003). La riforma del Titolo V assunse dunque un'importanza fondamentale sul tema in oggetto perché, se da una parte "costituzionalizza" il principio della tutela della concorrenza e del mercato tra le materie di competenza statale (art. 117 co.2 lett. e), dall'altro pone nuove possibili sovrapposizioni e dubbi sulla regolazione economica di alcuni settori che comunque rientrerebbero nella competenza degli enti locali, come commercio, trasporti, servizi idrici, ecc. Il nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma del Titolo V pone la necessità di uno sforzo congiunto e cooperativo alla realizzazione delle riforme degli assetti regolativi tra i diversi livelli di governo coinvolti (Ue, Stato Nazionale, Regioni) ma tale cooperazione si rileverà assai complessa nei fatti, portando anche a una dilazione dei loro tempi di realizzazione. Ne è un

---

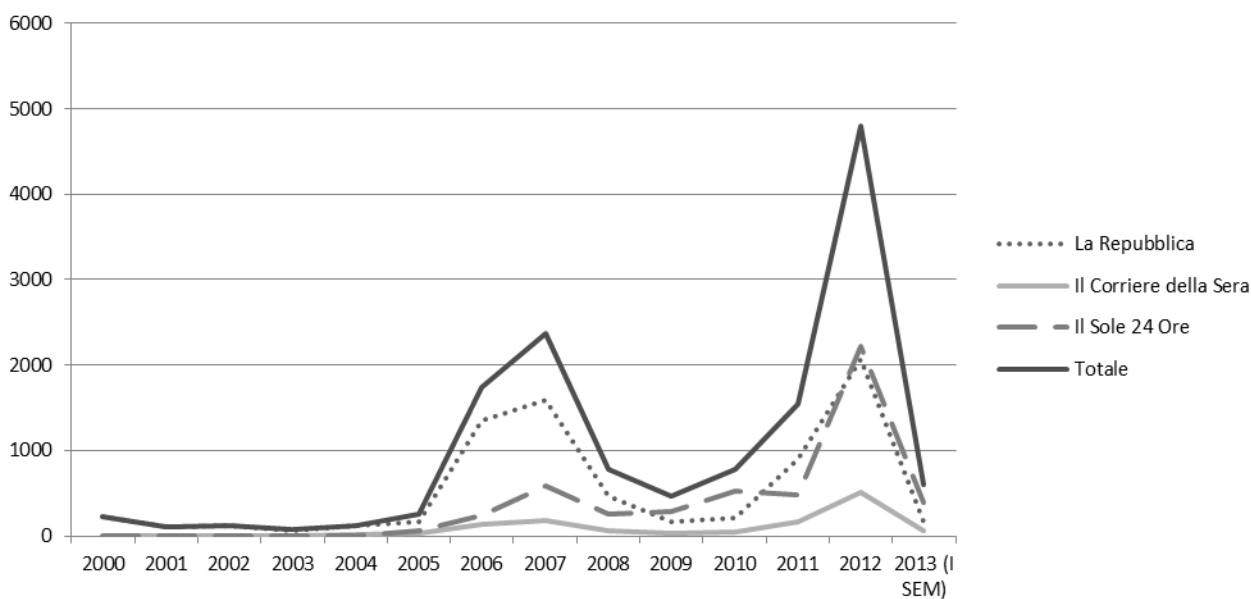
<sup>10</sup> Si era, infatti, discusso di inserire nella Carta persino un Titolo VI che esplicitamente facesse riferimento al processo d'integrazione europea ma il progetto è rimasto solo sulla carta. Il riferimento esplicito alla comunità europea verrà però introdotto nel I comma dell'art. 117.

esempio proprio la cosiddetta *direttiva sui servizi* (2006/123/Ce)<sup>11</sup>, attraverso cui l'Unione ha cercato con maggiore forza e rigore di sopraffare le resistenze e le barriere legislative erette dagli stati membri per ostacolare la liberalizzazione del settore. Nonostante il termine triennale previsto per il 2009, questa troverà in Italia completa attuazione solo nel 2012 (Tiberi, 2013).

## 2.2 La fase di accelerazione: dalle lenzuolate Bersani ai decreti del governo Monti (2006-2012)

Il 2006 rappresentò uno spartiacque essenziale nella storia delle liberalizzazioni italiane. Da una parte, infatti, la normativa europea compiva un altro passo avanti sul tema, attraverso la direttiva sui servizi, dall'altro si apriva una stagione di dibattiti dall'esperienza dell'ultimo governo Prodi e del suo allora Ministro allo Sviluppo Economico, Pierluigi Bersani. Uno dei principali meriti proprio dell'esperienza Bersani, prima ancora di una valutazione dei contenuti delle sue riforme, attiene proprio all'aver infranto un tabù della politica italiana che, per la prima volta in maniera così manifesta ed esplicita affrontava il tema delle liberalizzazioni quale leva per promuovere il benessere per i cittadini e avvia un processo di confronto istituzionalizzato con gli attori coinvolti. Le lenzuolate Bersani e i decreti Monti sono, infatti, momenti storici in cui il tema delle liberalizzazioni balza agli "onori della cronaca" e del dibattito pubblico come mai era accaduto fino a quel momento (vedi graf. 10)..

**Graf. 10- Presenza del tema liberalizzazioni sui maggiori quotidiani nazionali -2000-2013<sup>12</sup>**



L'ex Ministro Bersani tra le altre cose, nelle suo *cursus* politico, aveva comunque partecipato tra il 1996 e il 2001 alla riforma del settore commerciale e alle prime liberalizzazioni nel settore dei

<sup>11</sup> Per una più puntuale analisi sui contenuti della direttiva sui servizi si rimanda al III capitolo del report a cura di La Rocca D. e Losurdo F.

<sup>12</sup> Si è proceduto al calcolo della presenza del tema sui principali quotidiani nazionali enumerando gli articoli pubblicati in cui fosse presente il termine liberalizzazioni/liberalizzazione utilizzando i database online disponibili sui siti dei giornali presi in considerazione per la nostra analisi. Certamente si tratta di un dato soggetto a numerosi bias ma che ha tuttavia lo scopo di esemplificare l'evoluzione del livello di attenzione mediatica, relativamente alla sola carta stampata, sul tema nel nostro paese.

trasporti e dell'energia. Nella ricostruzione fatta da uno dei protagonisti di questa nuova fase (Lirosi e Cinotti, 2009), si mette in evidenza come il successo dell'operazione avviata da Bersani, in particolare con i primi provvedimenti del 2006 (la cosiddetta *prima lenzuolata*), si basò su due condizioni fondamentali: l'assoluta rapidità e segretezza con cui il pacchetto di riforme fu elaborato e discusso, tanto per tenere sotto controllo le reazioni degli stakeholder, anche a livello locale, tanto per contenere possibili reazioni degli stessi alleati di governo più ostili al processo di riforma in senso liberale (Verdi e Rifondazione Comunista); la scelta di una linea della fermezza, maturata grazie ad una cabina di regia unica/condivisa (il patto di solidarietà e di fiducia reciproca Prodi-Bersani), basata non sulla mediazione che precede la decisione, ma su uno schema inverso che, tuttavia, creerà, non pochi malumori alla maggioranza di governo e che finirà con l'incidere su contenuti ed efficacia della seconda lenzuolata del 2007. L'esperienza di riforma Bersani mostrò anche la pervicacia delle lobby e degli interessi corporativi nel nostro paese che, dalle più piccole (es: i tassisti) alle più grandi e potenti (es: banche e ordini professionali), attuarono un'opera di delegittimazione e protesta a tutto campo alle iniziative del Ministro, configurando "l'assedio" di cui parla Lirosi nel suo libro. Queste forze trovavano l'appoggio tanto della parte politica avversa (Forza Italia) che negli amministratori locali appartenenti alla stessa maggioranza (es: lo schieramento di Veltroni a fianco dei tassisti romani). Un successivo elemento di novità nella fase delle *lenzuolate* del Ministro Bersani è stata che tali iniziative non seguirono il *leitmotiv* classico dei vantaggi del libero mercato, con cui venivano tradizionalmente discusse e proposte le precedenti politiche di liberalizzazione, ma come nuovo modo di fare *welfare*, trovando nella difesa degli interessi dei consumatori e nel miglioramento della loro condizione di acquirenti/utenti il vero *framing* ideologico e culturale forte attraverso cui legittimare la propria azione riformatrice. Ciò permetterà di trovare nelle associazioni dei consumatori una sponda perlopiù favorevole alle lenzuolate, a cui verranno presentate segretamente qualche giorno prima dell'annuncio ufficiale. I provvedimenti avviati da Bersani tra il 2006 e il 2007 incassarono importanti risultati: 1) una più forte liberalizzazione del settore commerciale attraverso l'eliminazione di divieti e alcune semplificazioni normative che contribuiscono a dare grande impulso alla piccola imprenditoria del settore (dalle parafarmacie, all'abolizione della licenza per alcuni esercizi come panifici, o altri negozi non alimentari, compreso l'ampliamento di licenze aggiuntive e bandi straordinari per il servizio di taxi, nonché facilitazioni per lo svolgimento di attività professionali come parrucchieri, estetisti, agenti di viaggio, ecc.), misure di semplificazione al fine di evitare inutili costi onerosi per i consumatori (dall'eliminazione dei costi di ricarica per il traffico di telefonia mobile, l'eliminazione dei costi di chiusura conto o dei depositi di titoli, eliminazione del ricorso ai notai per i passaggi di proprietà di autoveicoli) oltre a misure di fluidificazione del mercato (dalle facilitazioni alla portabilità dei mutui, all'introduzione della pratica dell'indennizzo diretto e l'introduzione dell'agente plurimandatario per le assicurazioni), nonché interventi significativi nel settore delle professioni (abolizione delle tariffe minime per gli onorari dei professionisti, eliminazione del divieto a usare mezzi pubblicitari, o a costituire società interdisciplinari). L'efficacia della strategia bersaniana di approccio alle riforme è stata quella di comprenderne l'intricata tela di interesse che la sottende e che doveva basarsi su un sistema di "pesi e contrappesi" in modo che rischi e benefici tra gli attori fossero quanto mai bilanciati. Il risultato dell'azione liberalizzatrice di Bersani resta comunque magro a causa del fatto che alcuni provvedimenti si perdono nelle maglie della difficile mediazione interna al centro sinistra o con gli stessi stakeholder coinvolti (es: scomparire la norma per il rimborso automatico del cittadino in caso di ritardo nella

consegna della corrispondenza, la liberalizzazione nell'apertura delle sale cinematografiche, ma anche proposte incisive sui servizi pubblici locali), altri ancora si perdono nei meandri dell'iter legislativo, travolti anche dalla precoce caduta del governo Prodi (es: il caso della *terza lenzuolata* che non vedrà mai la luce e che includeva riforme importanti come la liberalizzazione del rifornimento dei carburanti oppure la libera vendita dei farmaci di Fascia C). Le resistenze di alcuni settori rendevano poi inapplicabile o tentavano di blandire nella sostanza alcune misure significative. A causa di un forte ostruzionismo da parte delle banche, che ha legittimato anche un duro intervento dell'Antitrust, la norma sulla portabilità è stata a lungo disattesa e nel 2008-09 il nuovo governo Berlusconi si trovava costretto a siglare un patto con ABI per la rinegoziazione dei mutui a tasso variabile e a mettere in finanziaria una norma per il risarcimento dei mutuari che avevano subito ritardi in tal senso. Resistenze simili hanno riguardato la portabilità della classe di merito dell'RC Auto all'interno della stessa famiglia, che è stata criticata da Ania. Anche dalla parte delle aziende di telefonia ci sono state resistenze e alcune sono state tentate di scaricare sui costi di conversazione la recente eliminazione dei costi di ricarica. Anche la nota norma sulle parafarmacie si è confrontata con la posizione contraria di Federfarma che difende a ragione il ruolo di *farmaco-vigilanza*<sup>13</sup> esercitato dalla farmacia tradizionale e sottolinea come in una serie di sentenze della Corte di Giustizia Europea si sostiene la piena compatibilità con gli orientamenti comunitari su orari e pianta organica del modello distributivo dei farmaci in Italia. Forti di tali posizioni le società di distribuzione intermedia erano sul punto di non rifornire le nascenti parafarmacie ed è stato necessario tanto un intervento dell'Antitrust che le rassicurazioni dell'allora Ministro della Salute Turco per evitare un simile *empasse*.

Concludendo, si può dire che i limiti principali dell'azione liberalizzatrice di Bersani risiedono nell'aver agito in maniera più incisiva nella liberalizzazione del settore commerciale, e di non essere riuscito ad agire in misura maggiore in quello dei servizi e delle professioni. È vero anche che permangono alcune criticità che questo governo non ha avuto né il tempo e, forse, né la forza, di affrontare, come l'eliminazione di qualsiasi obiettivo di presenza nell'accesso al settore commerciale e in particolare, l'eliminazione delle piante organiche per le farmacie. Inoltre, secondo la CGIA di Mestre<sup>14</sup> gli unici settori che hanno determinato un beneficio in termini di abbassamento dei prezzi sono stati solo quello farmaceutico e telefonico, mentre settori come quello bancario, assicurativo o dei trasporti locali hanno avuto aumenti tariffari superiori al doppio del tasso d'inflazione nazionale. Gli scarsi risultati ottenuti si possono collegare anche alle contingenze politiche che hanno portato alla prematura conclusione del governo Prodi e che non hanno permesso alla maggioranza di centro-sinistra di accompagnare l'evoluzione dei procedimenti adottati o di portarne a conclusione l'iter normativo.

Al termine della *parentesi bersaniana*, il nuovo governo Berlusconi sembra essersi impegnato tanto sul fronte della messa in discussione dei risultati di chi l'aveva preceduto, giustificando il richiamo mitologico alla nota "Tela di Penelope" (Natalini e Tiberi, 2010), ma anche allo sviluppo di nuove iniziative di matrice liberista, soprattutto nel campo dell'edilizia e dei servizi pubblici locali. D'altronde il centro-destra durante il governo Prodi aveva cavalcato la protesta di chi si opponeva

---

<sup>13</sup> Tale ruolo consiste nella possibilità ritirare immediatamente (12 ore) dalle farmacie un farmaco rivelatosi pericoloso e monitorare l'utilizzo dei farmaci sul territorio. Inoltre, i dati forniti dalle farmacie (tipo e quantità di farmaco erogato, medico prescrittore, paziente, farmacia; art. 50, legge n. 326/2003) consentono di monitorare spesa e consumi dei farmaci SSN.

<sup>14</sup> Si tratta di dati diffusi dall'Ufficio Studi della CGIA nel 2011 che ridimensionano l'eco positivo di cui le liberalizzazioni attuate da Bersani hanno goduto.

alle lenzuolate e di conseguenza esigenze di opportunismo politico portavano il nuovo esecutivo a non disattendere le aspettative della sua base. Si susseguono così una serie di iniziative del centro-destra per smantellare alcune delle liberalizzazioni portate avanti da Bersani (Lirosi e Cinotti, 2009): dalle proposte per eliminare le parafarmacie o l'agente assicurativo plurimandatario, alle proposte De Girolamo e Pecorella (n. 1452 e n. 2293) per abolire le norme sulla liberalizzazione delle tariffe degli avvocati, o i mancati decreti attuativi del Ministero dei Trasporti per avviare nuovi corsi ed esami per istruttori di guida necessari a rendere effettiva la liberalizzazione delle autoscuole. Il governo Berlusconi non si rivela particolarmente sollecito anche nel dare attuazione alla direttiva europea sui servizi e al rilancio degli sportelli unici per le imprese. Le liberalizzazioni più significative portate avanti dal governo di centro-destra in quegli anni sono il decreto Ronchi del 2009 sui servizi pubblici locali, che però ha suscitato critiche tali che hanno portato all'ultima tornata referendaria, i cui risultati ne hanno sostanzialmente vanificato gli effetti; nonché l'introduzione della SCIA (dL. 70/2011), sostitutivo della "dichiarazione di inizio attività" (DIA), in materia di edilizia. Tale strumento consente di avviare un'attività di costruzione con una semplice segnalazione, sostituendo la cosiddetta attività istruttoria delle amministrazioni (acquisizione di pareri, esecuzione di verifiche preventive) che mantengono solo la possibilità di un controllo *ex post* sulla legittimità e regolarità di quanto messo in opera. Tuttavia, è opportuno sottolineare i rischi che un simile provvedimento può determinare in un paese già tristemente noto per gli abusi edilizi, a elevato rischio sismico e con un patrimonio naturale-paesaggistico, oltre che storico-artistico, che rappresenta un *asset* fondamentale della propria forza economica. Un altro intervento significativo del centro-destra riguarda poi l'introduzione di una Legge Nazionale sulla Concorrenza. Nel 2009, infatti, viene approvata una norma che impegna il Governo a presentare annualmente al Parlamento, entro sessanta giorni dalla presentazione della Relazione Annuale dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, un disegno di legge annuale "al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori" (art. 47, L. 99/2009). Il provvedimento rappresenta un importante passo avanti per riforma del paese in senso liberale perché accresce il potere di *advocacy* dell'AGCM. A tutt'oggi, però, non è mai stata data attuazione a un simile provvedimento. Il valore della norma, riconosciuto a livello europeo e da importanti stakeholder nazionali (es: Confindustria), tuttavia, presenta anche alcune ambiguità, soprattutto per il rischio che si trasformi in un nuovo provvedimento "mille proroghe", dove vengono inserite non solo norme finalizzate a eliminare gli ostacoli alla libera concorrenza ma qualsivoglia normativa che risponda a interessi contingenti e particolari. Nonostante la legge sia stata approvata in seno alla maggioranza di centro-destra non verrà comunque mai applicata.

Si può concludere che l'esperienza liberalizzatrice dell'ultimo governo Berlusconi sia stata quanto mai carente considerando che l'ex premier voleva imputarsi "una riforma liberale" nel Belpaese. Soprattutto, al governo Berlusconi è mancata la lungimiranza Bersaniana di aprirsi al confronto con le parti coinvolte e che di fatto scatenerà l'intensa stagione referendaria sull'acqua. Intanto, l'emergere della crisi economica nel 2008 fa sì che il dibattito sulle liberalizzazioni assuma connotazioni quasi caricaturali di *statalismo contro mercatismo* (Kostoris, 2009; Tremonti 2008)<sup>15</sup>, tra posizioni pro e contro di tipo manierista o ideologico, che spesso rifiutano di entrare veramente nel merito delle questioni. In questo clima di scontro tra ricette per l'uscita dalla crisi, si rilancia

---

<sup>15</sup> Al punto che alcuni quotidiani nazionali finiranno con l'interrogarsi inutilmente sulla *vexata quaestio*: "ma liberalizzare è di destra o di sinistra"?

l'ipotesi che l'unico modo di riavviare le liberalizzazioni in Italia sarebbe quello di procedere a una modifica costituzionale dell'art. 41. L'ipotesi in questione è ventilata proprio dallo stesso Tremonti e sembra ben poco considerare come la questione della compatibilità del dettato costituzionale e i principi del libero mercato sia a dir poco superata proprio dalla "nuova costituzione economica" europea, al punto da ingenerare il sospetto che si tratti di una tattica meramente dilatoria. Ancora una volta sono le istituzioni internazionali e, in particolare, quelle europee, a premere perché l'Italia, in un momento così critico, esca dal suo tradizionale e gattopardesco immobilismo. Sono i giorni del presunto "commissariamento" del nostro paese a seguito della lettera inviata il 5 agosto 2011 da Trichet, ex governatore della BCE, e da Draghi, appena insediatosi alla sua guida dopo essere stato governatore della Banca d'Italia. I contenuti della lettera sono molto espliciti e mettono sotto accusa l'Italia per la sua letargia e la sua debole vocazione riformista rispetto alle diverse sollecitazioni elaborate in sede europea. In particolare, la lettera si sofferma sui seguenti punti essenziali che finisce con il richiamarsi anche alle tre dimensioni prima evidenziate:

- attuare in maniera credibile la liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali;
- riprendere un programma di liberalizzazioni su "larga scala";
- ridimensionamento dei costi della macchina statale.

Nella lettera si fa chiaro riferimento al fatto che solo l'assunzione di tali obblighi contribuirà a determinare il reale supporto che la BCE fornirà al nostro paese per il risanamento dei suoi conti pubblici. Le dichiarazioni di Trichet e di Draghi trovano eco nelle sollecitazioni di altri organismi internazionali autorevoli, come l'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale. La presente comunicazione avrà comunque l'effetto politico evidente, seppure indiretto, di accelerare la fine dell'ultimo governo Berlusconi, portando a capo dell'esecutivo quel Mario Monti che, come Commissario alla Concorrenza in sede europea, era stato salutato come paladino del libero mercato schierandosi contro colossi del calibro di Microsoft. Pertanto, anche la scelta del nome del nuovo Presidente del Consiglio lascia presagire un cambiamento di rotta nella politica nazionale in tema di liberalizzazioni. In qualche modo l'esperienza Monti segue il filo conduttore dell'esperienza Bersani. D'altronde anche quest'ultimo nella propria esperienza di governo in qualità di Ministro dello Sviluppo Economico si era più volte richiamato alle iniziative dell'ex commissario europeo. L'azione di Monti in tema di liberalizzazioni al momento del suo insediamento si fa assai intensa su due fronti: sul piano europeo attraverso la lettera dei "dodici", scritta con Cameron e altri Primi Ministri, e rivolta a Barroso e Van Rompuy, per il rilancio della crescita in Europa attraverso un programma condiviso di azioni e riforme in senso liberista, nonché la stipula del patto Europlus nel marzo del 2012; a livello nazionale, attraverso il decreto legge 201/2011 su "Disposizione Urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", il decreto legge 1/2012 su "Disposizioni Urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" e il 5/2012 su "Disposizioni Urgenti in materia di semplificazioni e di sviluppo", denominati rispettivamente "Salva Italia", "Cresci Italia" e "Semplifica Italia". La linea voluta da Monti è, secondo le parole dello stesso premier, quella tipicamente europeista, ovvero di contemperazione dei processi di riforma liberista con le esigenze di equità e benessere sociale.

Il decreto "Salva Italia" introduce due importanti novità sul fronte delle liberalizzazioni:

- ampliamento delle libertà imprenditoriali nella gestione dei punti vendita a proposito di orari, nuove aperture e ristrutturazioni, dando l'opportunità di utilizzare anche i giorni festivi per soddisfare i bisogni dei consumatori. La *ratio* della norma è quella di fornire nuovi stimoli a una domanda quanto mai stagnante negli anni della crisi ed ha incontrato il chiaro favore soprattutto dei grandi operatori della distribuzione;

-un potenziamento del ruolo dell'AGCM in quanto ne rende obbligatorio il parere se una nuova norma può pregiudicare la libera concorrenza, autorizza l'autorità all'impugnazione degli atti amministrativi che possono ostacolarla e definisce meglio le soglie di fatturato che rendono obbligatoria la notifica delle operazioni concentrazione, fissandolo pari a 468 milioni di euro di fatturato a livello nazionale. Proprio su quest'ultima disposizione sono stati sollevati alcuni dubbi in quanto, pur riprendendo il modello tedesco, la soglia di fatturato fissata è quasi il doppio di quella tedesca, che tra le altre cose si riferisce al fatturato globale e non a quello nazionale (Heimler, 2013). Ne consegue che l'obbligo di notifica si applica solo alle grandi aziende in un paese invece caratterizzato per lo più da piccole e medie aziende (*ibidem*).

Il decreto "Cresci Italia" si preoccupa di inserire alcune disposizioni che agiscono più incisivamente sulla creazione di un mercato più libero:

-la costituzione di un *tribunale delle imprese*, che contribuisca a snellire i procedimenti giudiziari che coinvolgono il mondo produttivo, anche in tema di marchi e brevetti, agendo sul tema della vischiosità procedurale e dei costi che ne derivano;

-la costituzione di una nuova *Autorità di Regolazione nel Settore dei Trasporti* con efficaci poteri in tema di accesso equo alle infrastrutture, fissazione di tariffe, individuazione degli obblighi di servizio pubblico, suo finanziamento e condizioni minime di qualità dei servizi;

-introduzione di *meccanismi premiali per l'affidamento tramite gara di servizi pubblici locali* e per l'individuazione di bacini territoriali ottimali che consentano di sfruttare preziose economie di scala;

- la separazione proprietaria da ENI di una quota del capitale detenuta in SNAM (la parte eccedente il 20 per cento). La separazione dovrebbe garantire un più equo accesso alle infrastrutture e gli investimenti per il loro sviluppo, nonché promuovere la concorrenza nei mercati finali dell'energia elettrica e del gas attraverso una maggiore trasparenza informativa. La decisione prende le mosse dall'orientamento adottato dal nostro paese nel recepire la Direttiva 73/2009/CE relativa all'apertura del mercato del gas, avvalendosi del modello di separazione "ITO" (*Independent Transmission Operator*) in luogo della piena separazione proprietaria. Il modello ITO consente ancora oggi all'*incumbent* di mantenere il controllo azionario della rete di trasporto nazionale del gas e di nominarne gli amministratori, seppure in un contesto di separazione societaria molto formale e di severa regolamentazione sull'uso dell'infrastruttura e dei flussi informativi da e per la società della rete;

-nel settore della distribuzione dei carburanti si introducono misure di parziale liberalizzazione dei contratti in esclusiva fra distributori e fornitori, in linea con alcune delle indicazioni dell'AGCM. Si

consente l'apertura di distributori completamente automatizzati e la possibilità di vendita di altri prodotti (alimentari e non) per aumentare i profitti delle attività *non-oil*, alleggerendo il margine di che pesa sul prezzo praticato sul carburante;

- per i notai viene previsto un limitato incremento del numero delle sedi notarili (meno del 10 per cento), l'indicazione di ravvicinate scadenze temporali per l'effettuazione dei concorsi a copertura dei posti vacanti e l'ampliamento dell'area geografica all'interno della quale i singoli notai possono operare;

- per le farmacie è previsto un più significativo ampliamento della pianta organica (di oltre il 25 per cento secondo le stime del Ministero della Salute), la possibilità di effettuare sconti su farmaci e prodotti pagati direttamente dai clienti e di svolgere la propria attività anche oltre i turni e gli orari di apertura previsti dalle leggi regionali. Secondo la stima del Governo si apriranno dal 2013 circa 5.000 nuove farmacie e sono previsti incentivi nei Comuni con meno di mille abitanti. Inoltre, superando una soglia di fatturato annuale, si prevedono obblighi ad assumere dei collaboratori, così da sostenere anche la crescita dell'occupazione;

- per le altre professioni, viene eliminato l'obbligo per il professionista di pattuire il compenso per iscritto (la forma scritta è prevista solo su richiesta). Le tariffe sono abrogate, ribadendo quanto già era contenuto nelle disposizioni di Bersani;

- nel settore delle assicurazioni, si introducono misure di contrasto alle frodi con l'introduzione della "scatola nera" nelle automobili, seppure come sistema facoltativo;

- si tenta di semplificare e accelerare la realizzazione di infrastrutture, incentivando nello stesso tempo il coinvolgimento di capitali privati con l'introduzione dei *project bonds* e la promozione del *project financing*;

- si mira a semplificare e a rendere meno costose le procedure di costituzione delle società a responsabilità limitata per chi abbia meno di 35 anni di età al costo di solo un euro, adeguandosi agli ordinamenti dei principali paesi dove sono presenti modelli societari che non prevedono requisiti di capitale minimo e consentono procedure di costituzione semplificate senza vincoli di natura soggettiva. La rimozione del limite dei 35 anni verrà proposto dal successivo decreto "del fare" varato dal Governo Letta nel 2013 e al vaglio del Parlamento Nazionale nel mese di luglio.

I provvedimenti del governo Monti rappresentano certamente un'accelerazione del processo di riforma in senso liberista del paese ma non sono privi di limiti e contraddizioni rispetto alla libertà di manovra che ci poteva aspettare da un governo tecnico e da un primo ministro noto soprattutto per la sua competenza sul tema. In particolare su farmacie e notai si sono preservati gli attuali limiti all'accesso della professione, agendo in maniera anche abbastanza modesta sull'ampiezza del reclutamento più che sulla libertà dello stesso. Inoltre, per quanto riguarda specificatamente le farmacie, le soluzioni adottate dal governo Monti sembrano maggiormente in linea con la posizione di Federfarma di ampliare e rafforzare il servizio sul territorio, nonostante a livello nazionale una farmacia serve in media 3.364 abitanti, un dato assai vicino alla media europea, anche se inferiore a paesi come Germania, Danimarca e Inghilterra. Tuttavia, la rinnovata ipotesi, anche su iniziativa del Ministro della Sanità Balduzzi, di una possibile liberalizzazione dei farmaci di fascia C, ancora una volta cade nel vuoto come già accaduto con Bersani. Sul piano poi delle professioni l'eliminazione



della pattuizione per iscritto del compenso inizialmente prevista rappresenta invece un grosso passo indietro fatto dal governo in quanto non rimuove le asimmetrie informative tra clienti e professionisti, né favorisce lo sviluppo di dinamiche concorrenziali accrescendo al contempo le tutele per i clienti. L'obbligo di un preventivo scritto per gli avvocati, ad esempio, potrebbe esercitare anche un effetto indiretto importante sul funzionamento della giustizia civile in quanto, rendendo il cliente più consapevole delle spese di un giudizio, contribuirebbe a scoraggiare la presentazione di cause di rilievo modesto o con limitate possibilità di successo in un paese che è noto per l'elevato livello di litigiosità giuridica (Vaccà, 1996; Galgano, 1993). Le disposizioni poi in tema di scatola nera influenzano i prezzi solo ipoteticamente, nella pretesa che il meccanismo, solo laddove venisse adottato in maniera diffusa e obbligatoriamente introdotto su tutti i veicoli, potrebbe impattare in modo significativo sui prezzi dell'RC auto. Per quanto riguarda la facilitazione e la promozione del coinvolgimento di privati per la realizzazioni di opere pubbliche e infrastrutture, la qualità di una simile disposizione dipende dall'accuratezza dei meccanismi di gara e nella redazione dei contratti, non solo al fine di proteggere al meglio la posizione dello Stato anche da un punto di vista finanziario ma anche per evitare il pericolo di infiltrazioni mafiose nel già delicato settore degli appalti pubblici (Mete, 2011). Infine, la nota separazione ENI-SNAM, la costituzione di un tribunale per le imprese e l'introduzione di un Autorità nel Settore Trasporti, che possono essere considerate forse le misure più incisive del decreto Monti, sono ancora solo sulla carta. Il rischio maggiore è che finita (apparentemente) la parentesi emergenziale che aveva legittimato l'azione dell'ex Premier, il nuovo governo temporeggi o ritorni sui suoi passi, come d'altronde è già accaduto in altre fasi del lungo e tortuoso percorso delle liberalizzazioni in Italia. Infine, il terzo decreto, il "Semplifica Italia" introduce anch'esso importanti novità che è opportuno analizzare. In particolare, il provvedimento normativo in questione insiste su:

- potenziamento dei SUAP, mai realmente attivi ed efficaci in maniera omogenea nel territorio dalla loro previsione nel lontano 1998. Si attribuisce al Governo il potere di rimuovere gli ostacoli che hanno limitato fino ad ora la piena operatività degli sportelli unici;
- per accelerare l'approvazione dell'aumento delle tariffe aeroportuali, l'art. 22 del decreto prevede un iter abbreviato per l'approvazione delle convenzioni dei piani di investimento tra concessionario ed Enac;
- si introduce il meccanismo della responsabilità dirigenziale, contabile e disciplinare nel caso in cui un'amministrazione non concluda una pratica nei tempi stabiliti;
- si introduce il *regulatory budget*, valutazioni periodiche con cui governo, associazioni dei consumatori e degli imprenditori esaminano il carico burocratico imposto dalle amministrazioni in modo da implementare azioni che annullino i provvedimenti inutilmente macchinosi e costosi per l'utente;
- si prevede un rafforzamento delle comunicazioni all'amministrazione per via telematica (es: cambi di residenza, atti di stato civile; ecc.)
- si introducono agevolazioni per l'impresa agricola attraverso l'introduzione del "fascicolo aziendale elettronico", anche per facilitare la richiesta di aiuti e contributi da parte dell'UE mentre

si procede anche alla liberalizzazione della vendita diretta, in forma anche itinerante, dei propri prodotti;

- si elimina l'obbligo a carico di alcune imprese di presentare alcuni documenti alla pubblica amministrazione, che invece dovrà farsi carico essa stessa di fare richiesta agli enti interessati di tali atti (es: il Documenti Unico di Regolarità Contributiva-DURC).

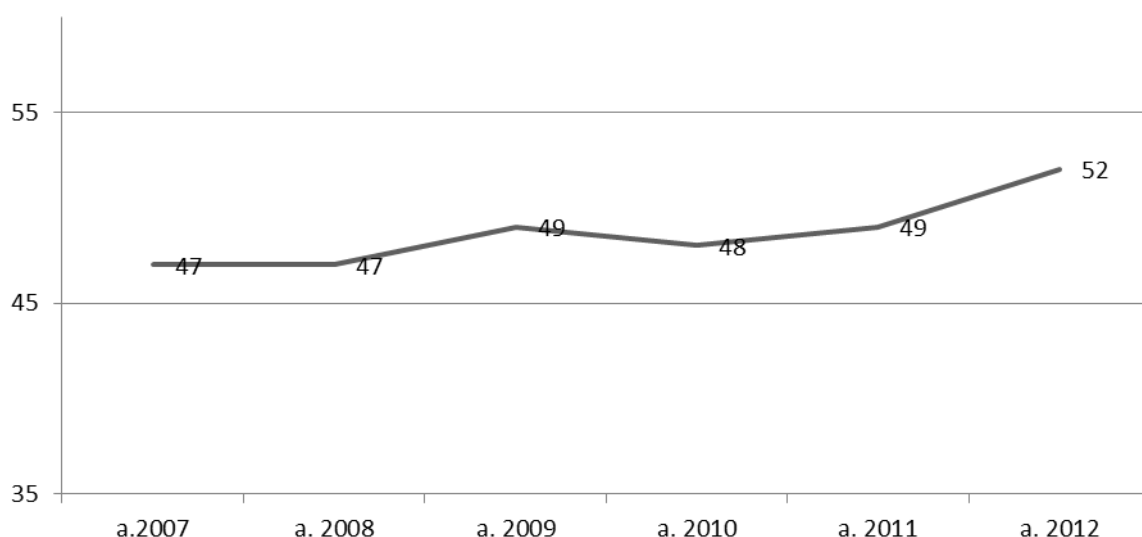
Anche il decreto "semplifica-Italia" è stato oggetto di critiche. Per quanto riguarda il potenziamento dei SUAP, l'AGCM (2013) ha recentemente suggerito come ciò che manca agli Sportelli Unici è la previsione della figura di un *tutor d'impresa*, sulla scorta delle *best practice* a livello europeo dove è stata prevista l'introduzione del *Project Manager* e del *Permit Pilot*, in altre parole soggetti destinati ad assistere le imprese nelle fasi di avvio e di svolgimento delle procedure, risolvere situazioni di impasse, formulare proposte per accelerare la decisione delle amministrazioni. L'idea è quella di creare dei professionisti orientati alla personalizzazione del servizio rispetto alle esigenze dell'utente e non l'ennesimo burocrate. Tuttavia, tale figura senza un adeguato training e un adeguato supporto dalle diverse aree funzionali potrebbe rivelarsi l'ennesimo auspicio senza conseguenze concrete. L' "Osservatorio Nazionale liberalizzazioni su Infrastrutture e Trasporti" (ONLIT) ha criticato le disposizioni del decreto in tema di tariffe aeroportuali, accusandole di creare una corsia preferenziale per i grandi aeroporti, come Roma, Milano e Venezia, per attuare aumenti tariffari e allargare ulteriormente il gap con gli aeroporti del Nord-Europa, danneggiando la competitività turistica ed economica del nostro Paese. Un ulteriore elemento di criticità risiede nella promozione delle comunicazioni telematiche che, se da una parte può essere salutato come un'innovazione utile anche se tardiva, pone alcuni interrogativi in termini di reale attuazione e operatività del disposto normativo, in quanto non tiene conto del reale stato di informatizzazione della pubblica amministrazione italiana e del clamoroso *digital divide* che caratterizza il caso italiano. L'analisi di alcuni casi concreti, come i Servizi per l'impiego o i Tribunali, hanno messo in evidenza una grande eterogeneità nelle dotazioni tecnico strumentali e nel capitale umano degli impiegati chiamati in causa nel processo di digitalizzazione delle procedure, con gravi squilibri tra nord e sud del paese (Arcidiacono 2012; Arcidiacono e Crocitti, 2013). Ovvero, senza un reale investimento pubblico che interessi uffici e personale della pubblica amministrazione tale norma, seppur positiva, rischia di rimanere lettera morta o di produrre nuove aberrazioni. Infine, le disposizioni in termini di *regulatory budget* (RB) rappresentano certamente un'innovazione importante nella possibilità di stima dei costi della regolazione per predisporre priorità e iniziative mirate in tema di liberalizzazioni. Tuttavia, l'esperienza americana, ancora una volta pionieristica in quest'ambito, mostra come per fare ciò siano necessari anni e una cultura della valutazione che non sempre è possibile riscontrare in un'amministrazione perlopiù auto-referenziale e burocratico-funzionale come quella italiana, che fa delle norme stesse uno strumento di potere e un alibi all'inefficienza e alla deresponsabilizzazione. Senza questi presupposti il *regulatory budget* rischia di essere uno strumento distorto in mano alle stesse amministrazioni per dimostrare la presunta opportunità di una regolazione piuttosto che un'altra.

### ***3. Un bilancio provvisorio delle liberalizzazioni italiane in un'ottica intersettoriale***

Si può affermare che il bilancio della fase liberalizzatrice di Monti è di certo più contenuta rispetto alle aspettative, ancora una volta limitata da contingenze e vicissitudini della politica, seppur introduca comunque innovazioni significative i cui veri effetti dovranno essere valutati e misurati soprattutto nel lungo periodo. Tuttavia, è opportuno interrogarsi, sulla base dei dati disponibili se l'azione riformatrice più recente abbia prodotto mutamenti significativi del nostro sistema socio-economico in senso liberista. Tale azione valutativa può prendere le mosse dai dati elaborati a livello nazionale e internazionale, provenienti in particolare da Organismi, Enti di Ricerca, Autorità di Regolazione competenti per settore, in modo da provare a tracciare un breve bilancio intersettoriale.

In particolare stime positive, seppur parziali, di questa ultima fase ci sono suggerite dall'Indice delle Liberalizzazioni, elaborato dall'Istituto Bruno Leoni<sup>16</sup> (vedi graf. 11). I risultati dell'Indice segnano un graduale aumento del livello di liberalizzazione del nostro paese negli ultimi sei anni che sembrano indicare un bilancio in attivo delle ultime azioni intraprese anche se non vi sono le tracce della "rivoluzione" spesso annunciata.

**Graf. 11 – Valori Indice delle Liberalizzazioni dell'Istituto Bruno Leoni – Italia 2007-2012**



Fonte: Istituto Bruno Leoni, 2012

I dati elaborati dall'Istituto Bruno Leoni per settore (tab. 3) rappresentano l'evoluzione negli ultimi sei anni delle liberalizzazioni italiane nel settore dei servizi. I dati certificano il successo delle ultime iniziative, mostrando una crescita del livello di liberalizzazione in comparti come quello

<sup>16</sup> L'indice, compreso tra 1 e 100, viene calcolato dal 2007 in base al grado di liberalizzazione in 16 settori utilizzando specifici indicatori per ognuno di essi e prendendo come parametro di valutazione un *benchmark*, ovvero un paese estero in cui vi è il maggiore grado di liberalizzazione in quello specifico ambito economico. Ne conviene che l'indice fornisce informazioni interessanti sull'evoluzione del processo di liberalizzazione nel nostro paese cogliendo altresì elementi comparativi tra settori anche in una dimensione sovranazionale. I settori analizzati si dividono in: *settori infrastrutturati* (elettricità, gas, servizi idrici, trasporto ferroviario, trasporto pubblico locale, autostrade, telecomunicazioni), *settori non infrastrutturati* (ordini professionali, trasporto aereo, servizi postali, servizi finanziari, televisione, mercato dell'arte), *settori da liberalizzare in senso lato* (mercato del lavoro, fisco, pubblica amministrazione).

dell'elettricità, del gas e degli ordini professionali, mentre altri come i servizi idrici, i trasporti ferroviari e le autostrade mostrano ancora livelli assai bassi. Tuttavia, tali dati vanno considerati con cautela in quanto ogni settore è misurato rispetto ad un *benchmark* internazionale, pertanto seppure ci fornisce indicazioni comparative tra i settori, i livelli registrati in ciascuno di essi risentono tanto dell'impatto delle azioni legislative prese nel nostro paese ma anche di quelle adottate nel paese utilizzato come riferimento. Le performance più che lusinghiere nel settore dell'energia e del gas si legano dunque anche al confronto europeo, in quanto l'Italia negli ultimi anni ha intensificato la propria azione di liberalizzazione in questi due settori, superando anche molti altri partner come Francia e Germania, pur rimanendo al di sotto dei valori registrati dal benchmark, che in questo caso è rappresentato dalla Gran Bretagna.

**Tab. 3 – Valori Indice delle liberalizzazioni “Istituto Bruno Leoni” per settore<sup>17</sup> (2007-2012)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Elettricità	63	65	69	71	72	77
Televisione	70	67	67	65	62	61
Servizi finanziari	59	62	63	64	69	66
Trasporto aereo	66	70	68	60	62	65
Gas naturale	48	54	52	55	62	64
Ordini professionali	46	46	47	47	47	52
Trasporto pubblico locale	45	46	43	43	44	45
Servizi postali	37	38	38	41	47	52
Telecomunicazioni	40	35	39	41	42	45
Trasporto ferroviario	49	49	49	41	36	36
Autostrade	32	32	29	29	28	40
Servizi idrici	27	27	32	17	19	19

Fonte: Ns elaborazione dati Istituto Bruno Leoni, 2012

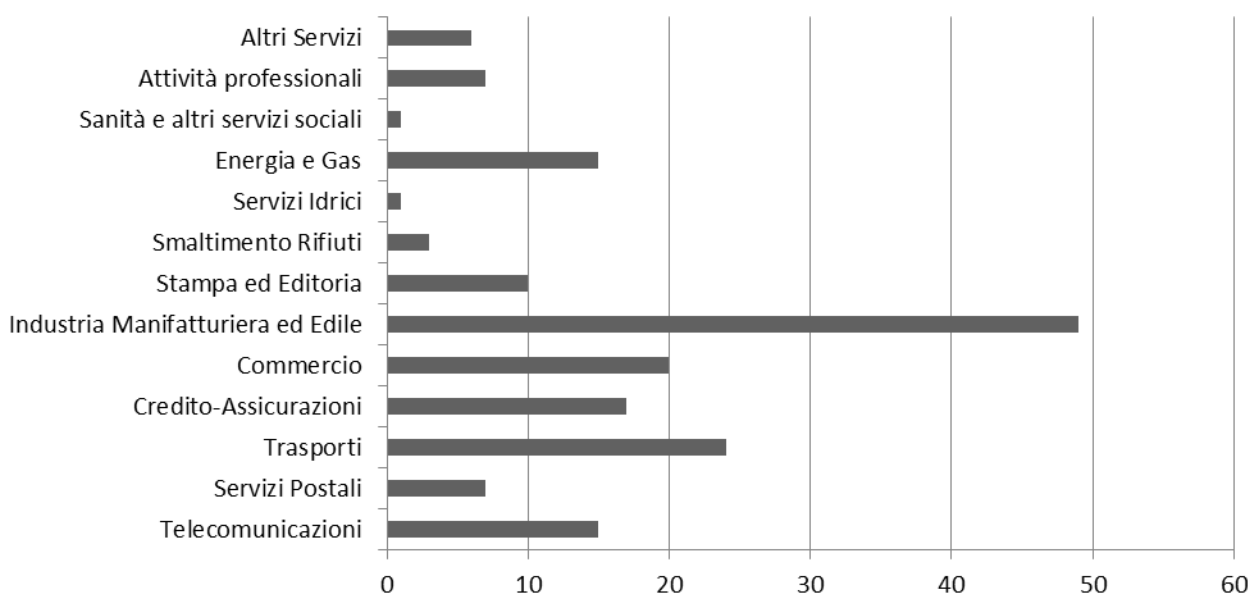
Allo stesso modo le basse performance di servizi come quello idrico o ferroviario o le autostrade risentono tanto dei processi a livello nazionale (dagli esiti del referendum sull'acqua alla mancata realizzazione della Autorità sui Trasporti), quanto dell'intensificarsi dell'azione liberalizzatrice dei tre benchmark utilizzati (rispettivamente Gran Bretagna, Svezia e Spagna). Al di là di queste considerazioni anche di tipo metodologico, certamente appare interessante come l'indice tenda a premiare le iniziative tanto del governo Monti e in qualche modo anche quelle di Prodi e del suo Ministro Bersani: la previsione di divisione tra Snam ed Eni, e l'intensa attività di liberalizzazione nel settore delle professioni legali (in particolare avvocati e notai) hanno contribuito in maniera significativa all'incremento registrato.

La problematicità dei servizi a rete sul fronte della concorrenza è confermata anche dai dati forniti dall'Autorità di Regolazione del Mercato (graf. 11 e graf. 12). I dati mostrano che, se escludessimo

<sup>17</sup> Per esigenze di sintesi e di congruenza con il profilo analitico della presente trattazione si sono presi in considerazione solo 12 dei 16 settori presi in esame dall'Istituto Bruno Leoni, escludendo quello del “mercato dell'arte”, che più esula dalle finalità euristiche che ci proponiamo, oltre ai cosiddetti *settori da liberalizzare in senso lato*, il cui impatto su competitività, varietà e prezzi di beni e servizi è di tipo indiretto e comunque pongono riflessioni e valutazioni assai più complesse che ci allontanerebbero dal focus di questo capitolo.

il settore manifatturiero, per sua natura composito, e provassimo ad accorpate i servizi legati al trasporto, l'energia e le telecomunicazioni, le poste e l'acqua, vedremmo come la presenza d'intese o abusi di posizione dominante, nonché di segnalazioni su violazioni alle regole della concorrenza sono assai più presenti in questi settori, dove gli *incumbent* continuano a svolgere un ruolo forte sul mercato, nonostante le azioni liberalizzatrici intraprese. In particolare nel settore energetico, dei trasporti e delle telecomunicazioni sembrano evidenziarsi le maggiori criticità, costringendo l'AGCM ad interventi numerosi e continui nell'arco del tempo considerato.

**Graf. 12- Intese e Abusi di posizione dominate in Italia per settore (1998-2012)<sup>18</sup>**

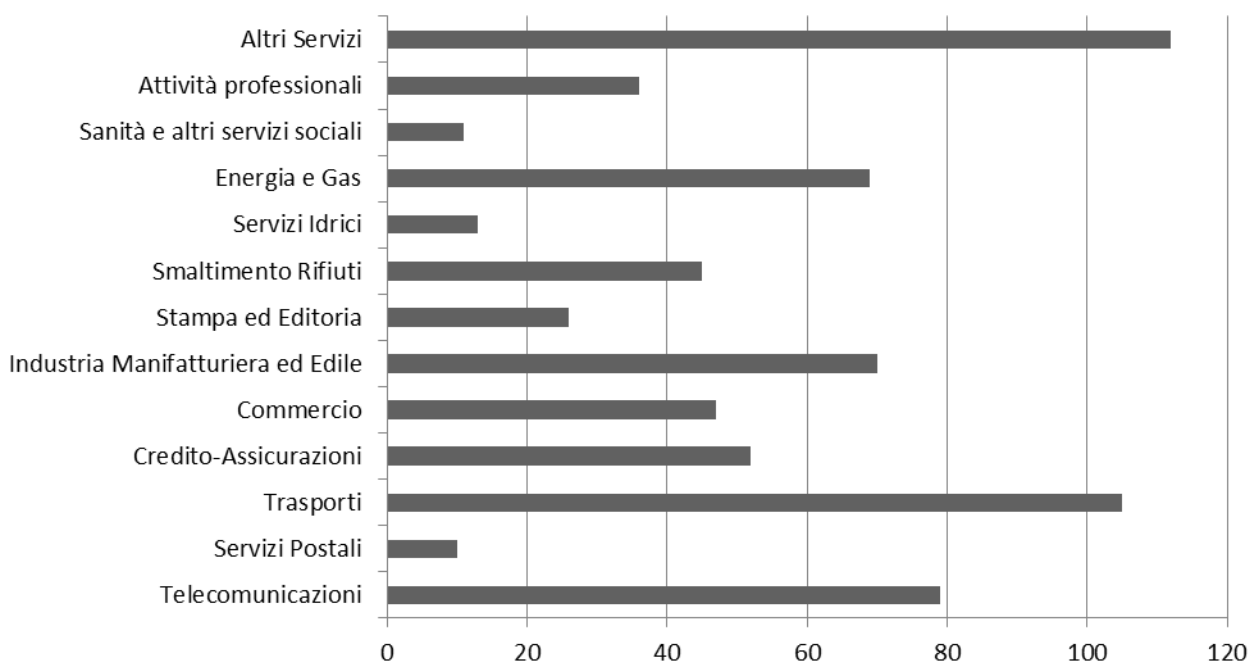


Fonte: ns elaborazioni dati AGCM

**Graf. 13 – Segnalazioni all'AGCM per settore -1998-2012<sup>19</sup>**

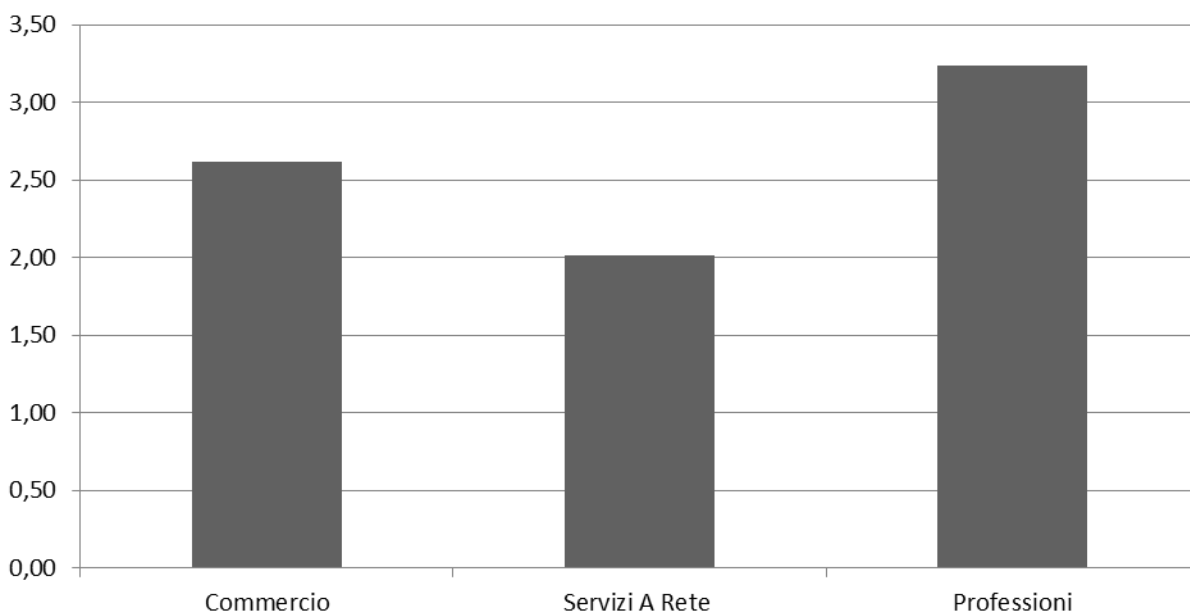
<sup>18</sup> Non è stato possibile effettuare una rilevazione a ritroso su intese, abusi e segnalazioni oltre il 1998 in quanto le relazioni dell'AGCM da cui sono stati tratti i dati si fanno a partire da questa data sempre più sommarie e lacunose.

<sup>19</sup> La denominazione "altri servizi" è presente già nelle relazioni dell'AGCM e non è frutto di aggregazioni. Tuttavia la sua consistenza è tutt'altro che residuale e il suo contenuto va considerato *ad excludendum* rispetto agli altri settori elencati.



Fonte: ns elaborazioni dati AGCM

**Graf. 13 – OECD Indice Product Market regulation per settore (2008)**



Fonte: ns. elaborazione dati OECD

Secondo però i dati forniti dall'Indice di Product Market Regulation dell'OCSE disaggregato per settore, tuttavia, è il settore degli Ordini Professionali quello che meno di altri in Italia sarebbe soggetto ai principi del libero mercato. Seppur l'ultimo dato disponibile risale al 2008, diversamente da quanto rivelato dai dati Bruno Leoni e dall'AGCM, è proprio quest'ultimo settore

quello che sembra caratterizzato da maggiori ostacoli al libero mercato (graf. 13). I provvedimenti Bersani hanno contribuito all'aumento dei valori registrati proprio negli ultimi anni: infatti, i dati OCSE testimoniano un abbassamento, seppure modesto, del valore dell'indice che misura il grado con cui la legislazione nazionale è di ostacolo al libero mercato, passando dal 3,30 del 1996 al 3,23 del 2008. Tale mutamento va certamente attribuito all'azione di Bersani che ha inciso maggiormente sulle professioni legali. Infatti, se consideriamo solo quest'ultime, l'indice OCSE mostra un miglioramento assai più significativo, passando dal 3,63 del 1996 al 3,28 del 2008. Tuttavia, i valori restano assai elevati se confrontati con quelli dei maggiori partner europei, come Francia (2,10), Germania (2,85), Spagna (2,06) e Inghilterra (0,34). I dati dell'Indice Bruno Leoni certificherebbero, invece, i benefici dell'azione di Monti che in qualche modo si inserisce nel solco dell'iniziativa bersaniana. In questo caso i valori dell'indice vanno letti in positivo, pertanto si segnala un miglioramento del valore calcolato nel 2012 a 52 punti, dopo una stagnante permanenza tra il 2007 e il 2011 a circa 47, che testimonia come tale comportamento sia stato a lungo oggetto anche di ipotesi di marcia indietro rispetto all'iniziativa del centro-sinistra.

Al fine di comprendere in dettaglio lo stato dell'arte delle liberalizzazioni in Italia, occorre soffermare la nostra attenzione all'interno di ogni singolo settore per meglio comprendere le peculiarità e le azioni future ancora da intraprendere. Nell'analisi specifica sui principali servizi a rete si rimanda anche all'analisi dei capitoli III e IV che approfondiscono gli aspetti normativi e l'impatto delle liberalizzazioni su concentrazioni e prezzi.

### 3.1 Energia e gas

Se l'Istituto Bruno Leoni (2013, p. 46) evidenzia una crescita del livello di liberalizzazione nel settore dell'energia avverte anche che “vi è pure un elemento di forte criticità che potrebbe portare, nei prossimi anni, a rivedere la valutazione al ribasso: l'eccesso di capacità produttiva è dovuto in parte al boom della produzione rinnovabile incentivata e caratterizzata da obblighi di ritiro, dunque sottratta sia al rischio-prezzo sia al rischio-volume. Inoltre essa potrebbe portare all'adozione di schemi di remunerazione della capacità non utilizzata a scopi di sicurezza tale da ridurre ulteriormente la quota del mercato contendibile. Se l'indice viene ricalcolato tenendo conto di questo fatto, la valutazione crolla dal 77% al 61%”. L'analisi dell'Istituto mette altresì in evidenza come gli effetti positivi generati dalle politiche liberalizzazioni possono dipendere dalla dimensione e complessità del settore. Ovvero, se l'ampiezza del mercato contendibile è ristretta e la filiera è assai articolata, ecco che gli interventi regolativi si fanno più ardui e così anche la stima degli effetti. Il caso dei servizi a rete è in qualche modo emblematico e il settore dell'energia è tra tutti forse il più complesso e articolato nella sua filiera. Nella fase produttiva si registra un crescente ruolo dei nuovi operatori rispetto all'*incumbent*, che vede diminuire percentualmente il proprio contributo alla produzione nazionale di energia (dal 31,8% al 26,4%), mentre permane la forte supremazia di Enel nel mercato domestico a *maggiore tutela*, dove detiene l'85,3% dei clienti, mentre la sua quota di mercato è assai più contenuta (17,9%) ed è in diminuzione (-10% rispetto all'anno precedente) nel cosiddetto *mercato libero*. Va però sottolineato che a mantenere poi i prezzi alti nel settore dell'energia e del gas in Italia non ci sono solo i problemi fin qui evidenziati, o la nota dipendenza energetica del nostro paese dall'esterno, ma anche una perdurante presenza del pubblico nelle maggiori aziende del comparto (Bacciardi e Stagnaro 2012): a cominciare da ENEL

che è del Tesoro per oltre il 31%, anche Edison ha tra i suoi azionisti di riferimento A2A e IREN, entrambe controllate da un pool di comuni, o ENI, che è per un terzo pubblica. Ne consegue un evidente paradosso che ripropone inalterato, nonostante l'intensa azione di liberalizzazione avviata dai nostri governi nel settore, il conflitto d'interessi latente tra lo Stato-azionista e lo Stato-regolatore, che non può non avere come effetto indiretto anche quello di portare a un aumento dei prezzi. La stessa separazione tra SNAM ed ENI non altera questa realtà, ma la rafforza facendo subentrare la Cassa Depositi e Prestiti nella proprietà di un'azienda che controlla un'infrastruttura strategica, al punto da rappresentare come un'azione di liberalizzazione un atto di sostanziale "ristatalizzazione" della società (Stagnaro, 2012). Va altresì precisato che la quota di mercato contendibile non è suscettibile di espansione, anzi nel caso del settore energetico si potrebbe auspicare il contrario, ovvero una contrazione dei consumi al fine di tutelare l'ambiente e non aumentare la propria dipendenza energetica dall'esterno. L'analisi normativa (*vedi* cap III) e quella successiva su prezzi e concentrazione (*vedi anche* cap IV) permette di evidenziare l'esistenza di un iato tra disposizioni normative, che di fatto hanno liberalizzato il settore ponendo il nostro paese tra i primi in Europa ad aver avviato tale processo nel comparto energetico rispetto a partner come Francia e Germania ancora rigidamente monopolisti, e i modesti effetti che si sono determinati sul piano della concentrazione e della perdurante presenza del pubblico, e ancora di più i mancati effetti sul piano del prezzo, che invece sarebbero aumentati negli ultimi anni tanto per l'utenza domestica, ancora in gran parte approvvigionata dal mercato tutelato: nel caso energia si può parlare di vero e proprio fallimento del mercato libero, in quanto le tariffe luce e gas sono ancora più costose a dieci anni dalla sua nascita, e rimangono più alte rispetto al mercato tutelato del 12,8% in più per l'elettricità, e del 2% per il gas. A contribuire all'insuccesso della liberalizzazione del settore non vi sarebbe solo il mantenimento di una posizione dominante dell'incumbent, nonché il permanere di una forte presenza pubblica, ma anche una scarsa trasparenza e chiarezza delle informazioni ai consumatori che ha reso assai poco attraente (oltre che potenzialmente conveniente) il passaggio al mercato libero. L'aumento delle tariffe energetiche anche a seguito dei processi di liberalizzazione ha avuto un impatto negativo anche per le imprese, con evidenti ricadute negative proprio sui comparti più energivori, come mostra l'esempio dell'Alcoa e della crisi dell'indotto in tutta l'area del Sulcis.

### 3.2 Acqua e Servizi Pubblici Locali

Considerazioni analoghe a quelle fatte sull'energia e il gas potrebbero essere fatte nel settore dei servizi idrici e degli altri servizi pubblici locali. In quest'ultimo ambito la maggiore complessità risiede nella sovrapposizione tra regolazione nazionale e autonomia locale. In particolare, l'AGCM (2012, p. 30) ha messo in evidenza come "negli ultimi cinque anni le principali industrie del settore (idrico, smaltimento rifiuti, trasporto pubblico locale, gestione della sosta, distribuzione di energia e gas) hanno registrato trend positivi di crescita nei ricavi (+9,5%), nei livelli occupazionali (+5%) e negli andamenti degli investimenti medi annui (+7%). Il settore ha pertanto esercitato un ruolo anticongiunturale, in controtendenza rispetto agli effetti della recessione sulle principali imprese industriali, a causa delle caratteristiche dei relativi servizi (volti a soddisfare bisogni essenziali dei cittadini la cui domanda è rigida al prezzo e al reddito disponibile), e della struttura patrimoniale delle imprese (concentrata più su impieghi produttivi che su investimenti finanziari)". Il nuovo assetto normativo, rafforzato dagli interventi del governo Monti, richiede a ciascun ente locale



un'analisi preventiva della possibilità d'introduzione di un regime di concorrenza in questi servizi, cercando di limitare il ricorso all'affidamento in esclusiva solo ai casi in cui si sia dimostrato che può essere l'unica forma idonea a garantire un servizio efficiente per i cittadini. Inoltre, si mette in evidenza la necessità che la liberalizzazione dei servizi pubblici locali sia conforme alle regole nazionali e comunitarie in materia di procedure selettive a evidenza pubblica, attribuendo all'AGCM un potere di verifica preventiva e l'emissione di un parere obbligatorio sulla correttezza dell'operato degli Enti locali. Tuttavia, nel caso specifico dei servizi idrici, l'elevata partecipazione e i risultati referendari del 2011, mostrano chiaramente l'elevato contenuto simbolico del bene "acqua", che ha determinato la mobilitazione sviluppatasi intorno al tema della sua "privatizzazione" e che alla fine sembra aver generato alcuni esiti paradossali: non solo non ha impedito la gestione dei servizi idrici ai privati, che gestiscono comunque il 7% dei servizi idrici nazionali e sono perlopiù concentrati nel Sud-Italia (Co.N.Vi.R.I, 2011), ma ha prodotto una maggiore incertezza normativa a causa della parziale abrogazione dell'articolo 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006, che stralciando il riferimento alla «adeguatezza della remunerazione del capitale investito», ha reso meno chiara la possibilità di recuperare il costo degli investimenti sulle tariffe. Ciò ha prodotto una situazione di duplice stallo: si sono scoraggiati gli investimenti privati necessari ad ammodernare la rete idrica nazionale in gravi condizioni d'inefficienza, e si è paralizzata l'attività legislativa necessaria a sanare simili dubbi in quanto l'elevata partecipazione referendaria ha reso assai "scomodo" politicamente un qualsiasi intervento normativo sull'acqua. Il governo Monti ha affidato la competenza sul settore idrico all'Autorità per l'energia a cui spetterà sciogliere il difficile nodo del regime tariffario sull'acqua vigente dopo il referendum, trovando una mediazione tra l'esigenza di non prevedere esplicitamente il richiamo al profitto ma al contempo garantire alle imprese che vi lavorano il recupero degli investimenti e il pagamento degli eventuali interessi bancari (Scarpa, 2013). Va altresì rilevato che le *public utilities* come acqua, servizi d'igiene urbana e trasporto locale, sono assai meno redditizie rispetto al settore dell'energia e del gas, mentre hanno costi del personale più elevati, che incidono in Italia fino al 50% del loro valore aggiunto (Liberati, 2007). Questi dati vanno affiancati alle analisi sul fallimento del cosiddetto "capitalismo municipale" (Bortolotti *et al.*, 2007), cioè quelle aziende che gestiscono i servizi a livello locale, formalmente private ma che sono controllate in massima parte da un azionista pubblico. Da suddette analisi emerge chiaramente come la sfera politica continui a generare forti pressioni sulla gestione di queste aziende, soprattutto a causa del fatto che la partecipazione pubblica è di controllo, rendendo solo formale la separazione tra la programmazione dei servizi, la loro gestione e il controllo dei risultati; le imprese aperte al capitale privato (le cosiddette società miste) presentano una redditività e un'efficienza gestionale significativamente superiore a quelle in cui la partecipazione pubblica è totalitaria; tuttavia, le società miste del comparto delle utility appaiono più indebitate delle società totalmente in mano pubblica, in quanto la volontà politica di evitare aumenti tariffari impone all'impresa di ricorrere in maniera sistematica al debito. L'articolo 4 del decreto legge n. 138/2011 ha provato a reintrodurre surrettiziamente le norme contenute nell'articolo 23 bis, che rendeva obbligatorio il confronto concorrenziale e limitava a ipotesi del tutto residuali gli spazi per gli affidamenti *in house*. Tuttavia, la Consulta ha definito incostituzionale tale scelta perché contraria all'esito del referendum. Attualmente, l'affidamento diretto e l'*house providing* rimane la soluzione prevalente anche se, come sancito anche dalla Corte dei Conti, tale gestione opera nel 38% dei casi in costante perdita, mentre solo il 40% dei servizi di

gestione dei rifiuti (raccolta e trasporto) e il 51% dei servizi di trasporto pubblico locale risultano affidati a esito di una procedura ad evidenza pubblica (AGCM, 2012).

### 3.3 Il settore dei trasporti

Il settore dei trasporti appare altrettanto complesso, non solo perché anch'esso di fatto mette in discussione il rapporto tra livello nazionale e locale di *governance*, ma anche perché appare altrettanto articolato e complesso al suo interno. Nonostante la decisione del governo Monti di creare un'Autorità ad hoc rappresenti un passo in avanti al fine di superare la frammentazione regolativa che lo caratterizza, il fatto che sia rimasta sulla carta desta più di una preoccupazione. Il fatto poi che nei decreti Monti non si trovi alcuna indicazione sulla separazione proprietaria tra gestore dell'infrastruttura ferroviaria e gestori dei servizi, o sui servizi ferroviari regionali o sul sistema di allocazione degli slot aeroportuali o sulla metodologia di regolazione delle tariffe di accesso alle infrastrutture, rappresenta una volontà di rimandare ancora una volta decisioni squisitamente politiche a una futura agenzia indipendente che non si sa ancora quando vedrà la luce (Boitani, 2011). Va, tuttavia, evidenziato che l'eliminazione del contratto "sei più sei" nel settore ferroviario, che, di fatto, bloccava il mercato del settore per dodici anni, e la prospettiva di rilancio dei meccanismi concorrenziali in ambito regionale entro il 2015, attraverso nuove gare a evidenza pubblica, rappresentano dei buoni presupposti per la liberalizzazione del comparto. Tuttavia, il permanere di una posizione di vantaggio di Ferrovie dello Stato, gestore della rete che al contempo è il principale vettore su rotaia con l'azienda Trenitalia, rappresenta un limite evidente in quanto rende assai difficoltoso parlare *de facto* di un settore pienamente "libero". Il solo scorporo della rete potrebbe generare, come nel caso svedese, un risparmio dei costi di gestione fino al 40% e un aumento anche della sicurezza: si stima, infatti, che il tasso di incidenti nel trasporto ferroviario in Italia sia superiore dell'80% a quello di paesi come la Gran Bretagna in cui vi è già stato lo scorporo. Un'ulteriore criticità nel nostro paese è rappresentata anche dal declino della rotaia sia nel trasporto merci che in quello passeggeri, seppure si registra un aumento dei ricavi dovuti all'introduzione dell'Alta Velocità, all'aumento dei costi dei biglietti e all'aumento dei contributi provenienti dallo Stato, seppure a fronte di aumenti assai modesti del cosiddetto *servizio universale*. Il "Decreto del Fare", varato dall'attuale governo Letta, presenta poi un clamoroso passo indietro rispetto alla costruzione di un mercato libero nel settore ferroviario: si introduce, su suggerimento della Commissione Europea, l'obbligo di canone per i nuovi operatori entranti, in quanto genererebbero un impatto negativo sull'equilibrio economico del contratto di servizio che si tradurrebbe in maggiori compensazioni pubbliche per le tratte meno redditizie, a fronte delle perdite sui segmenti più ricchi su cui si concentrerebbero i *competitor*. La *ratio* della norma è giusta se non stabilisse anche che il nuovo entrante non è tenuto a pagare il suddetto canone se "i livelli tariffari applicati risultino di almeno il 20 per cento superiori a quelli dei servizi a committenza pubblica", vietando così esplicitamente all'operatore privato fare concorrenza di prezzo al gestore pubblico ed evitando di fatto che i benefici della liberalizzazione si manifestino nei prezzi per gli utenti finali (Sebastini, 2013).

Nel settore del trasporto aereo, invece, il nodo cruciale rimane la riassegnazione degli slot, quale strumento essenziale per la messa in discussione dell'egemonia del vettore, oramai quasi del tutto privato, sui maggiori scali nazionali. Ad esempio, sulla rotta Milano Linate-Roma Fiumicino, Alitalia gode ancora di una posizione di quasi monopolista, osteggiata solo dalla concorrenza

crescente dei treni ad alta velocità. Il mercato del trasporto aereo si è certamente avvantaggiato dell'arrivo dei cosiddetti operatori *low cost*, che hanno portato tariffe assai più basse per i consumatori e rafforzato la dimensione di personalizzazione del servizio sotto il profilo dei contenuti oltre che del prezzo. Tra il 2005 e il 2011 vettori come *Ryanair* hanno visto raddoppiare il numero di passeggeri da e per il nostro paese, mentre per operatori tradizionali come Alitalia l'incremento è stato solo modesto e inferiore all'1%. Le cattive condizioni economiche della ex compagnia di bandiera fanno presagire la possibilità di un nuovo salvataggio pubblico e un ulteriore rinvio della decisione sugli slot che possa realmente intaccare la posizione di vantaggio dell'*incumbent*. Va anche rivisto il sistema delle concessioni aeroportuali, la cui attuale durata di circa 40 anni, senza gara ad evidenza pubblica, rappresenta un disincentivo agli investimenti e un ostacolo ai principi concorrenziali.

A completamento dell'analisi sul settore, va sottolineato poi la scelta nel 2011 di ripensare il ruolo di ANAS nella regolazione e gestione delle infrastrutture stradali, con il trasferimento delle sue funzioni di concedente in capo all'*Agenzia per le Infrastrutture Stradali e Autostradali* presso il Ministero dei Trasporti, sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza anche del Ministero dell'Economia e delle Finanze. In questa prospettiva, a suddetta Agenzia sono affidati una serie di compiti e attività in tema di programmazione infrastrutturale, rilascio delle concessioni, approvazione dei progetti, regolazione tariffaria e verifica del rispetto delle convenzioni, mentre ad ANAS S.p.A. restano i compiti operativi propri di società affidataria diretta della costruzione e gestione della rete stradale e di alcune tratte della rete autostradale, attenuando così la posizione di conflitto in capo all'ente che al contempo svolgeva il ruolo di concedente e concessionario, di arbitro e concorrente nel settore. Tuttavia, l'assenza di misure veramente trasparenti nell'assegnazione delle concessioni e la durata elevata delle stesse a 50 anni, nonché la perdurante egemonia della proprietà pubblica continuano a rappresentare un freno alla libera concorrenza e all'efficienza in questo comparto. Senza contare che le esigenze di cassa dello Stato negli ultimi anni hanno portato a un aumento costante dei pedaggi autostradali per i consumatori che quindi non hanno beneficiato di alcun effetto sui prezzi della crescente liberalizzazione del settore.

A livello locale, nonostante le lenzuolate Bersani, resta anche da sciogliere il "nodo" dei taxi, il cui numero è ancora assai ridotto, in particolare nelle grandi città, e i cui prezzi sono talmente elevati da non essere competitivi e alternativi rispetto all'uso dell'auto privata. In questo ambito, il primo passo sarebbe quello di procedere alla liberalizzazione delle licenze ma al contempo garantire la posizione di coloro che l'hanno acquistata, pagando un contributo assai elevato e che si sentono minacciati da un provvedimento che ne svaluterebbe il prezzo di mercato. Una soluzione sarebbe quella di indire gare a evidenza pubblica per le nuove licenze e destinare il ricavato di queste per compensare i vecchi tassisti (Scarpa et al., 2005). A queste soluzioni si aggiungono altre proposte fatte dall'AGCM, come il rilascio di licenze part time, per una maggiore copertura del servizio nelle ore di punta, o la previsione di servizi alternativi come i *minicab*, che operano solo su prenotazione telefonica, o i taxi collettivi con capienza fino a 12 passeggeri e con un sistema tariffario variabile in relazione al numero dei trasportati.

### 3.4 Poste e Telecomunicazioni

Nel settore delle poste e delle telecomunicazioni i vantaggi per il mercato e i consumatori generati dalle politiche di liberalizzazione sono stati assai più evidenti, grazie ai benefici generati anche da

una rivoluzione tecnologica e di un aumento degli spazi di profittabilità determinati dalla diffusione dei telefoni mobili e dei servizi di connessione *always on*.

Tuttavia, sul fronte dei servizi internet, la penetrazione della banda larga in Italia è tuttora limitata e inferiore alla media dei Paesi europei e OCSE a causa di un basso livello di alfabetizzazione informatica nonché della scarsa dotazione infrastrutturale. Inoltre, permangono ancora criticità significative nel componente della telefonia fissa e nel campo della banda larga (*vedi cap. IV*), in cui i *competitor* svolgono un ruolo assai meno significativo rispetto all'ex monopolista Telecom che risulta proprietario della rete. Tale elemento, in particolare, contribuisce ad abbassare il livello di liberalizzazione del settore registrato dall'Indice Bruno Leoni, ed è stato oggetto di lunghe trattative che hanno portato alla gestione della rete fissa da parte di una divisione apposita, denominata *Open Access*. La nuova divisione sembra aver contribuito ad una riduzione della litigiosità tra l'*incumbent* e gli operatori alternativi. Più recentemente, nel mese di luglio di quest'anno l'Autorità per le Comunicazioni ha dato il suo benestare preliminare al progetto di scorporo della rete di accesso che Telecom ha presentato a fine maggio, dichiarandola in linea con i requisiti previsti dal BEREC (*Body of European Regulator for Electronic Communication*). Se un simile progetto andrà in porto sicuramente potranno registrarsi nel prossimo anno mutamenti significativi nel valore dell'indice nel comparto telecomunicazioni.

Anche nel settore dei servizi postali, la tecnologia ha in gran parte svolto un ruolo assai più efficace di qualsiasi politica regolativa. La massiccia diffusione delle comunicazioni elettroniche ha in gran parte soppiantato la comunicazione postale tradizionale, con evidenti risparmi per i consumatori, e al tempo stesso ha aperto alla necessità di ampliare la gamma dei servizi possibili all'utenza. Tale elemento ha ridotto però i potenziali di crescita e l'appetibilità del settore anche a fronte delle politiche di liberalizzazione avviate a metà degli anni '90 ma concluse solo nel 2011. Questo processo lento e tardivo incide sui vantaggi che le liberalizzazioni del settore postale potevano produrre, come accaduto per esempio in Gran Bretagna o nei Paesi Scandinavi. L'assegnazione in blocco all'*incumbent*, di proprietà del tutto pubblica, del cosiddetto servizio universale risarcito dallo Stato senza l'utilizzo di procedure competitive per altri 15 anni e i tentativi naufragati di costituire un'autorità indipendente nel settore (per la prima volta esperita nel 1995 con il governo Dini), mostrano le difficoltà di pervenire a un assetto realmente concorrenziale nel settore, testimoniato altresì dalle procedure d'infrazione avviate dall'UE in merito (2009/2149e 2011/0205). Il decreto legislativo di trasposizione nella normativa nazionale della direttiva europea 6/2008 in tema di liberalizzazione del servizio postale ha adottato comunque scelte che si pongono in contrasto con i principi di libero mercato contenuti nelle indicazioni comunitarie (Visco Comandini e Magrone, 2011): il prolungamento del monopolio nel servizio di recapito degli atti giudiziari, la scelta di affidare la regolazione e il controllo sul settore a un'agenzia governativa e non a un'autorità indipendente, un'attribuzione del servizio universale (SU) per un periodo così lungo senza gara e senza alcun monitoraggio dell'efficienza dello stesso, il mantenimento della posta massiva con utenza business rientrante nel SU, diversamente da quanto accade nei maggiori paesi europei, il calcolo delle compensazioni dovute per il SU non basato su analisi di benchmarking rispetto ai costi medi che un'impresa simile deve sostenere per garantirlo e che pertanto sembra assumere la fisionomia di un "occulto" aiuto di Stato all'*incumbent*.

### 3.5 Il settore del commercio: dai farmaci ai prodotti bancario-assicurativi

Nei dati dell'AGCM, il settore del commercio segue quello dei servizi a rete per problematicità rispetto ai principi della libera concorrenza, nonostante sia più frammentato e dinamico. Certamente, l'azione di Bersani in questo settore, iniziata con il decreto 114/98 e poi continuata nel 2006 con le lenzuolate, e di Monti, con i decreti "Salva Italia" e "Cresci Italia", è stata certamente la più incisiva e meno lacunosa, anche se continua a scontrarsi con le consuete resistenze tanto da parte di enti pubblici che di aziende e organizzazioni di categoria. Lo sviluppo del sistema distributivo italiano continua a evolversi a rilento, nonostante le innovazioni introdotte. In un'indagine effettuata da Cermes-Bocconi (2010) rispetto ai quattro paesi *benchmark* (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) si è cercato di stimare il ritardo italiano in termini di sviluppo della dotazione di servizi commerciali moderni offerti da supermercati e ipermercati (in mq x 1000 abitanti). Da tale studio si evince che solamente nel 2014 l'Italia raggiungerà un grado di modernizzazione distributiva pari alla media dei paesi considerati, mentre eguaglierebbe la dotazione del paese commercialmente più evoluto (la Germania) soltanto nel 2021. Tale dato continua a risentire dei limiti gestionali e dei vincoli normativi che ostacolano le aperture di nuovi punti vendita di medie-grandi superfici. È vero altresì che in meno di un decennio si è consumato un vero e proprio cambiamento di paradigma commerciale (Federdistribuzione, 2012): il peso della distribuzione moderna sui consumi è cresciuto passando dal 46,1% del 2000 al 59% del 2011, mentre i negozi tradizionali hanno visto quasi un dimezzamento del loro ruolo passando dal 42% al 29%, sostenuti tuttavia da formule nuove come l'e-commerce. Tale trend evolutivo appare, però, legato sia al mutamento delle strategie distributive dei grandi marchi (Codeluppi, 2000), sia al mutamento degli stili di vita e di consumo (Augé 1993; Ritzer 2000; Cavazza e Scarpellini 2006) più che all'impatto delle politiche di liberalizzazione del settore. I tentativi di liberalizzare gli orari di apertura o le pratiche di sconto hanno incontrato tra le altre cose numerose resistenze che hanno, di fatto, limitato la portata applicativa della normativa Monti, nonostante, secondo Ravazzoni (2011), tali misure varrebbero da sole lo 0,25% del PIL. A partire dal decreto Bersani 114/98, che introduceva importanti novità nel settore (abolizione del registro degli esercenti del commercio-REC-, l'abolizione delle tabelle merceologiche, l'abolizione dei piani commerciali e del regime di autorizzazioni, fino alla questione degli orari di apertura), per arrivare al decreto Monti, ci si è subito resi conto che il maggiore ostruzionismo nella loro applicazione proveniva dagli enti locali e dalle regioni. Già all'indomani del primo decreto Bersani l'accordo si era mostrato difficile, anche se si era concluso positivamente nell'ambito della Conferenza Unificata Stato- Regioni-Comuni del 21 ottobre 1999. Tuttavia, lo scontro ha continuato a dilatare i tempi di operatività delle norme introdotte, portando a diverse pronunce della stessa Corte Costituzionale, a partire dalla n. 1/2004, fino alla n.299/2012, che ha respinto l'ennesimo ricorso presentato da 8 Regioni che ritenevano che il contenuto della legge "Salva Italia" fosse invasivo della competenza legislativa regionale in materia di commercio. In particolare, per ciò che riguarda la Toscana, la Corte Costituzionale si è pronunciata con un'ulteriore sentenza (n.27/2013) che ha accolto il ricorso della Presidenza del Consiglio contro la legge Regionale sul commercio che prevedeva limitazioni alle aperture degli esercizi in violazione della norma statale. Tuttavia, la legislazione nazionale continua a essere disapplicata in molti comuni che continuano a stabilire d'imperio la chiusura di esercizi e negozi (Federdistribuzione, 2013). Certamente le norme sulle flessibilità degli orari di apertura trova anche la resistenza dei piccoli commercianti e dei loro rappresentanti, come Confcommercio, in quanto tali attori lamentano di aver meno risorse per assumere nuova forza lavoro in modo da restare aperti più a lungo, e considerano la normativa l'ennesimo favore fatto alle grandi superfici di vendita che

starebbero lentamente sgretolando il tessuto commerciale locale dei piccoli negozi. Tuttavia, è altresì nota la “miopia corporativa” (Fabris, 2003) dei piccoli commercianti italiani che da sempre osteggiano iniziative orientate alla vivibilità urbana, come le ZTL o la pedonalizzazione dei centri storici, e perseguono in modo pedante strategie tradizionali di approccio al mercato, piuttosto che un loro riposizionamento, decretandone così la sostanziale sconfitta rispetto ai colossi della grande distribuzione.

Certamente, nel settore commerciale, la liberalizzazione della vendita dei farmaci da banco è stata la misura più eclatante e che ha prodotto i vantaggi più significativi per i consumatori, con prezzi al consumo che hanno fatto registrare riduzioni medie del 15-20%, con punte fino al 30%. Inoltre, nel periodo 2006-2010 sono stati creati 7.000 nuovi posti di lavoro e generato investimenti nel settore pari 450 milioni di euro (Casadei e Garattini, 2012), mentre da dicembre 2006 a dicembre 2009, secondo l’Agenzia Italiana del Farmaco, il numero di Parafarmacie è passato da 830 a 2.791 e i corner della GDO da 57 a 275. La presenza di corner GDO è maggiore nel Nord Italia (62,6%), mentre le parafarmacie sono significativamente più diffuse al Sud (48,3%). La liberalizzazione non ha condotto a un incremento indiscriminato della vendita dei farmaci da banco, timore tanto avanzato da Federfarma, ma negli ultimi anni il mercato è cresciuto in maniera assai modesta, complice anche la crisi economica, anche se il calo è stato più significativo proprio nel canale farmaceutico tradizionale, mentre le vendite di parafarmacie e GDO sono cresciute rispettivamente del 21,7% e del 13,8%. Secondo una stima di Cermes-Bocconi (2009) i provvedimenti di liberalizzazione del settore, con la creazione delle parafarmacie e i corner GDO, hanno prodotto un risparmio complessivo per le famiglie pari a 16.374.513 Euro. 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 invano tanto dal governo Prodi che da Monti, o da alcune iniziative parlamentari (vedi emendamento 2.0.103/2). Sempre, secondo le previsioni calcolate da Cermes-Bocconi (2009), l’allargamento ai farmaci di fascia C permetterebbe un risparmio complessivo alle famiglie fino a 52.500.000 di euro, oltre che permetterebbe una maggiore copertura del servizio al cittadino e potrebbe innescare dinamiche competitive virtuose in termini di qualità dello stesso. A tutt’oggi, a causa delle limitazioni vigenti, la quota di fatturato dei farmaci è “del 4,5% per le parafarmacie e del 2,7% per la Gdo; il restante 92,8% è rimasto in farmacia” (Casadei e Garattini, 2012, p.19). Inoltre, come evidenziato dall’AGCM appare necessario riformare i margini distributivi che attualmente sono proporzionali al prezzo del farmaco, ingiustificabili per un esercizio commerciale con costi di scorta assai bassi, in quanto viene che rifornito dalle 2 alle 3 volte al giorno. Basterebbe introdurre una quota fissa per ricetta o confezione, mentre la disposizione attuale può incoraggiare il farmacista a favorire i farmaci con il prezzo più alto. Dall’altra parte Federfarma rivendica il ruolo positivo che le farmacie tradizionali esercitano sul mercato attraverso la promozione dei farmaci equivalenti e la pratica dello sconto al SSN per fasce di prezzo<sup>20</sup>, che ha prodotto nel 2012 un risparmio di oltre 536 milioni di euro.

Un più chiaro successo nel settore commerciale è stato poi l’intervento di Monti in favore degli acquisti agro-alimentari diretti dal produttore. Il provvedimento del governo intercetta un trend già in atto che vede una crescita costante delle vendite dirette da parte del produttore per quanto riguarda i consumi agro-alimentari, come mostra Coldiretti (2011): in particolare tra il 2010 e il

---

<sup>20</sup> Lo sconto per fasce di prezzo fa sì che i margini reali della farmacia siano regressivi, diminuiscano cioè progressivamente all’aumentare del prezzo.

2011 si riscontra un aumento del 53% degli acquisti nei mercati degli agricoltori organizzati proprio dalla nota associazione dei coltivatori, e un +23% degli acquisti diretti al produttore. In questo senso Biobank (2011) evidenzia come nello stesso periodo continui ad aumentare in maniera significativa il numero di gruppi d'acquisto solidale, che in Italia sono passati da 330 del 2006 a 635 nel 2010 a 861 nel 2011, con una crescita complessiva nell'ultimo triennio del +44%. La crescita del fenomeno degli acquisti diretti è un elemento importante quale strategia per ottenere un migliore rapporto qualità/prezzo e, al contempo, incentivare produzioni locali e più sostenibili (Arcidiacono, 2013a).

Maggiori criticità, nonostante i tentativi di liberalizzazione avviati riguarda la commercializzazione di servizi legati alla mobilità. Secondo un recente rapporto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2013) dal 1990 a oggi la spesa per mantenere un'automobile è più che raddoppiata: a incidere di più la spesa per i carburanti (46%) per i quali si spende il 208% in più, ma significativo sarebbe anche il peso dell'RC Auto, circa il 16% del totale con un aumento della spesa nel periodo considerato del 216,7%. Pertanto, un "nodo" importante da sciogliere è proprio quello della distribuzione e commercializzazione dei carburanti ed il loro 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) (Unione Petrolieri, 2011). La distribuzione dei carburanti in Italia è stata un'attività sottoposta a stretti vincoli normativi in quanto la legge 1034/1970 considerava la distribuzione di questo prodotto un "pubblico servizio" e, come tale, la assoggettava a "concessione". Tale norma è stata abrogata a partire dal '98, anche se le Regioni hanno continuato a mantenere in vita alcune restrizioni sulle modalità di accesso (ad esempio, individuando distanze minime nei quali non si potevano ottenere nuove autorizzazioni o altre caratteristiche dell'attività o superfici minime, obblighi di presenza di attività non oil, ecc.). Il decreto n. 1/2012 ha eliminato definitivamente ogni restrizione applicata impropriamente a livello regionale, dando la possibilità di avviare impianti totalmente automatizzati in modalità self service ma confinandoli, irragionevolmente, solo al di fuori dei centri abitati. Le azioni sopradescritte non hanno generato, tuttavia, mutamenti significativi nella concentrazione del settore (AGCM, 2013): la distribuzione in rete di carburanti è ancora tradizionalmente svolta per lo più da società petrolifere attive anche nella raffinazione (c.d. reti colorate), che continuano a gestire il 90% dei punti vendita esistenti, mentre le pompe bianche, ovvero i distributori autonomi dalle società petrolifere, a livello nazionale rappresentano all'incirca il 9%, a cui poi si sommano gli impianti della GDO, che spesso operano con contratti di fornitura in esclusiva con le aziende petrolifere. Le normative non appaiono aver prodotto significativi risultati sul livello dei prezzi, in quanto più del 50% del costo al litro è determinato dalla componente fiscale, pertanto i distributori alternativi alle pompe colorate hanno pochi margini di manovra. Ne consegue anche che, in media, il prezzo della benzina nel Sud Italia è più alto, anche a causa di accise regionali più elevate. Sempre secondo l'Antitrust, a livello assoluto è la GDO a praticare i prezzi più bassi, anche di 9 a 13 centesimi rispetto agli impianti tradizionali, e tra 1,5 a 5 centesimi di euro rispetto alle pompe bianche. Tuttavia, le pompe della GDO non solo non sono così diffuse ma sono distribuite in maniera non omogenea nel paese, prevalentemente nel Nord del Paese. Ne consegue che i prezzi più elevati sono anche conseguenza di una rete eccessivamente frammentata e arretrata, dove il ruolo dei distributori alternativi alle pompe colorate è assai limitato. È ancora troppo scarsa poi l'incidenza delle vendite dei prodotti non-oil, seppur incoraggiate dalla normativa Monti, che consentirebbe di ripartire gli alti costi di gestione su più

categorie di prodotto, favorendo una riduzione del prezzo e garantendo margini più elevati. Ma se vogliamo il problema fondamentale è a monte, ovvero un assetto strutturale di tipo oligopolista della filiera dei carburanti, basato sul ruolo delle grandi società petrolifere verticalmente integrate, che è rimasto pressoché inalterato a seguito dei timidi provvedimenti di liberalizzazione del settore. Un intervento risolutivo in tal senso sarebbe quello di separare la gestione delle tre fasi (raffinazione, logistica e la gestione della rete distributiva) che potrebbe determinare effetti assai più significativi sul piano delle dinamiche competitive e dunque anche dei prezzi. A fronte quindi dell'assenza di mutamenti significativi nel settore dei carburanti, si registra un calo nei consumi legati ai trasporti (compreso l'acquisto di carburanti), che sembra suggerire una riduzione nell'uso del mezzo privato in favore di forme di fruizione collettiva, come il *car pooling* o il *car sharing*, che si sta sperimentando con successo in molte città del Nord-Italia e nel Nord-Europa, o a maggiori investimenti nel settore dei carburanti alternativi<sup>21</sup> (scelta intrapresa ad esempio nella nuova politica d'incentivazione varata dall'ex Ministro Passera), o favorire l'uso dei mezzi pubblici urbani. In questo senso, l'Istat (2011) registra un +0,6% tra il 2008 e il 2010 nell'uso dei trasporti pubblici a livello nazionale, con picchi ancora più significativi se si guarda alcune città del meridione, in cui tale uso è sempre stato tradizionalmente più basso, come Palermo (+18,7%) o Bari (+4,1%), mentre rimane stabile in grandi città del Nord come Milano e Bologna, e persino negativo nella capitale (-0,8%).

Un altro settore critico dal punto di vista commerciale rispetto ai consumi legati alla mobilità è quello delle assicurazioni, e in particolare della RC auto. I provvedimenti Monti e Bersani, seppur utili, non hanno prodotto i benefici sperati, almeno secondo un'indagine dell'AGCM (2013; Parrini, 2013): un premio medio in Italia è superiore del 50% di quello francese e portoghese, più del 70 per cento degli olandesi e più dell'80% dei tedeschi. La loro crescita nel periodo 2006-2010 è stata poi quasi il doppio di quella della zona euro e quasi il triplo di quella registrata in Francia. La causa è individuata nella frequenza e nel costo medio dei sinistri, che sono i più elevati tra i principali paesi europei: la frequenza dei sinistri è quasi il doppio di quella in Francia e in Olanda e supera di circa il 30 per cento quella in Germania; il costo medio dei sinistri in Italia supera quello della Francia di circa il 13 per cento, quello della Germania di oltre il 20 per cento ed è più del doppio di quello del Portogallo. I dati di una recente indagine di Cittadinanza Attiva (2012) sul settore assicurativo, confermano tale realtà e mettono in evidenza che più di un terzo dei consumatori reclama un aumento del premio assicurativo, anche a causa della normativa sul federalismo fiscale che ha legittimato le Province a diminuire o aumentare le aliquote d'imposta sulla garanzia Rc auto in misura non superiore a 3,5 punti percentuali. Inoltre, l'indagine, confrontando le offerte di prodotti RC Auto delle maggiori compagnie assicurative rispetto ad alcuni profili di clientela tipo, fa notare come quello della frequenza dei sinistri sia solo un alibi ventilato dalle compagnie per giustificare alcuni aumenti tariffari in quanto se tale dato è più alto nelle regioni come Lombardia, Lazio e Piemonte, le tariffe più elevate si trovano invece nel Sud Italia, e in particolare in Campania, dove un neopatentato di Salerno può arrivare a spendere fino a 9.307 euro per assicurare il proprio autoveicolo. L'indagine dell'AGCM, approfondendo gli effetti della normativa sull'indennizzo diretto, costata poi la sua inefficacia nel contenimento dei costi dei sinistri, che avrebbe poi dovuto riverberarsi sui prezzi delle polizze per gli utenti. Anche l'introduzione dei "preventivatori on line" o dell'agente plurimandatario, seppur ancora scarsamente diffuso, non hanno determinato poi un

---

<sup>21</sup> Tra il 2009 e il 2011 la quota di mercato delle auto ad alimentazione alternativa (gpl, metano ed elettriche) è arrivata a superare il 20%, contro il 7,3% del 2008 e il 3,8% del 2007 (Findomestic 2012).



aumento della mobilità degli assicurati. Tale elemento è in parte connaturato al prodotto assicurativo, che secondo diverse indagini condotte da economisti e psicologi cognitivi (Hartman *et al.*, 1991; Rumiat e Bonini, 2001; Motterlini e Guala 2005) sarebbe condizionato dal *bias* della *propensione allo status quo*, ovvero una spiccata preferenza per la propria condizione attuale nell'incapacità di poter valutare in concreto effetti e rischi legati al cambiamento di polizza. Proprio allo scopo di incoraggiare la mobilità della clientela, l'AGCM (2013) ha recentemente proposto di incentivare "lo sviluppo di reti in plurimandato e quindi dal divieto delle clausole di esclusiva nella distribuzione assicurativa. In tale ottica, si pone in evidenza la necessità di integrare la disciplina delle clausole anticoncorrenziali in tema di responsabilità civile auto, sancendo la nullità anche i) delle clausole che abbiano per effetto l'instaurarsi di rapporti di esclusiva di fatto tra compagnie e agenti e ii) delle clausole di ostacolo alla collaborazione tra intermediari appartenenti a differenti reti distributive" (p.6). Tuttavia, anche la figura dell'agente plurimandatario presenta dei profili di criticità in quanto le compagnie possono comunque offrire condizioni remunerative più sfavorevoli agli agenti plurimandatari rispetto a quelli mono-mandatari, che comunque potrebbero distorcere le informazioni per "indirizzare" la domanda verso prodotti con margini più alti. Per Cermes-Boccini (2009) la soluzione più efficiente sarebbe quella di favorire la nascita e lo sviluppo di broker indipendenti con un prezzo d'intermediazione unico e invariato al variare della compagnia scelta o l'implementazione del preventivatore unico e la creazione di una sorta *broker on line*. Ma il vero nodo della questione è rappresentato ancora dalla scarsa concorrenza nel mercato assicurativo (cinque imprese rappresentano il 56% circa del mercato), ancora altamente concentrato e le cui pratiche collusive sono spesso oggetto dell'intervento da parte dell'Autorità Garante (nel 2000 e nel 2003), e dove esistono ancora resistenze all'ingresso di nuovi attori e, in particolare, di compagnie assicurative straniere, che attualmente sono ancora poche anche se in forte crescita (+ 40% rispetto a dato del 2008). Su questi elementi l'azione regolativa e istituzionale è stata assai debole e volte persino connivente: ad esempio, il caso del decreto "salva compagnie" del 2003, con cui si modificava l'art. 113 del Codice di Procedura Civile, rendendo più arduo l'iter delle cause dei consumatori contro le Assicurazioni che, secondo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il Tar e il Consiglio di Stato, avevano tenuto per circa cinque anni (dal 1995 al 2000) una condotta anticoncorrenziale in pregiudizio degli utenti.

Anche nel settore bancario permarrebbero delle criticità e in particolare si ritiene necessario (AGCM, 2012, p.27):

- la separazione tra Poste Italiane e BancoPosta, in modo che questo operatore possa competere in maniera trasparente sui mercati bancari tradizionali, assoggettandosi alle stesse regole di vigilanza e con minori rischi di distorsione in termini di imputazione dei costi e uso della rete postale;
- modificare il profilo e la struttura delle banche popolari quotate, il cui status giuridico (il voto per testa, la clausola di gradimento, il limite alle deleghe e il limite al possesso azionario) dovrebbe essere funzionale ad assicurare lo scopo mutualistico e un forte legame di appartenenza con il territorio di riferimento mentre in realtà queste assumono le caratteristiche di operatori di dimensione nazionale articolati in complessi gruppi societari con al vertice la banca popolare/holding finanziaria che controlla numerose società per azioni e beneficia degli utili delle controllate. Ciò comporta il venir meno delle finalità mutualistiche in favore della ricerca di utili, pur godendo di assetti gestionali che li favoriscono, rendendole sostanzialmente non contendibili e pregiudicando gli incentivi ai guadagni di efficienza che normalmente conseguono a un mercato del controllo aperto;

-infine, sul fronte dei costi dei servizi bancari si rilevano differenziali notevoli con il resto d'Europa (Cermes-Bocconi, 2009): gli interessi passivi che italiani sono tenuti a pagare sono i più elevati nell'area euro (10% contro una media europea del 4%, ma se consideriamo alcune forme di prestito finalizzato il tasso d'interesse arriva a toccare il 12% e per le carte revolving anche il 17%); anche i costi di gestione dei c/c sono i più elevati dell'area euro (182 € contro 161 in Germania, 99 in Francia, 40 in UK e 34 in Olanda).

### 3.6. I servizi professionali

L'opera di riforma degli ordini professionali in Italia è ancora in buona parte disattesa e attiene al mantenimento di alcuni vincoli che riguardano tanto l'accesso (requisiti minimi di formazione, restrizioni nel numero di professionisti che accedono) quanto la condotta professionale (ad esempio nella questione spinosa delle tariffe o nei precedenti divieti vigenti sulla pubblicità) (*si veda anche* cap. III). Dal punto di vista della restrizione quantitative all'accesso possiamo dire però che la situazione appare assai meno grave di quanto ci si possa aspettare. I dati disponibili relativi alle professioni di architetto e avvocato segnalano ad esempio 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) con una crescita rilevante soprattutto negli ultimi anni, in quanto il numero di architetti e avvocati iscritti agli albi è raddoppiato, mentre il numero d'ingegneri nel periodo 2000-2008 è cresciuto del 50% (Banca d'Italia, 2012). Tuttavia, appaiono legittime le proposte dell'Autorità per il Mercato e la Concorrenza (2009) di istituire corsi universitari che consentano di conseguire direttamente l'abilitazione all'esercizio della professione e di strutturare il periodo di tirocinio nell'ambito degli stessi corsi di studio, così come la necessità che negli organi di governo degli ordini possano sedere anche stakeholder esterni (es: le associazioni dei consumatori). Comunque l'azione legislativa sugli ordini deve concentrarsi nelle limitazioni vigenti alla condotta professionale, ed è da questo punto di vista che non sembrano essersi riscontrati mutamenti significativi, in particolare sulle tariffe. Ancora una volta la difesa degli ordini si trincerava verso l'idea che il sistema ordinistico garantisca meglio il cliente, giustificando così la sostanziale inapplicabilità della legge 138/2011, che rimetteva proprio a questi l'obbligo di autoriformarsi entro dodici mesi per garantire più meritocrazia, più concorrenza e agevolare anche l'inserimento occupazionale dei giovani professionisti. L'analisi degli anni dell'azione riformatrice di Bersani e di Monti intorno al tema delle tariffe minime ha già messo in evidenza la forte azione corporativa degli interessi portata avanti dagli ordini, sempre più configurabili come vere e proprie *lobbies* e centri di potere, mentre sistemi assai più liberisti come quello inglese mostrano la fattibilità di una piena libertà di contrattazione di onorari e tariffe tra professionista e cliente. L'azione di difesa del principio delle tariffe minime da parte degli ordini si è esemplificata in una serie di dichiarazioni esplicite (AGCM, 2009, p.11): la posizione espressa da geologi, medici e odontoiatri, ingegneri e psicologi, secondo cui le tariffe costituirebbero l'unico riferimento per determinare un compenso adeguato, per cui sono i codici deontologici di tali ordini che, considerando il rispetto della clausola generale di decoro per la determinazione del compenso, la fonte a cui rinviare per l'applicazione delle tariffe fisse o minime. Anche il Consiglio Nazionale Forense, proprio in considerazione dell'entrata in vigore della legge Bersani nel settembre 2006, aveva diramato una circolare nella quale dava

un'interpretazione restrittiva della riforma precisando che, anche se le tariffe minime non sono più obbligatorie per legge, il comportamento dell'avvocato che richieda un compenso inferiore al minimo tariffario può comunque essere sindacato ai sensi degli articoli 5 e 43, punto II del codice deontologico, in quanto "il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'art. 36 Cost.". Nel settore delle professioni legali, poi sono molteplici i fattori che incidono su tale aspetto, tra cui sistema di remunerazione degli avvocati basato sul numero e la tipologia delle prestazioni fornite (partecipazione alle udienze, redazione di atti e memorie ...), che, in un contesto d'incertezza sui tempi e sugli esiti dei procedimenti, può fornire incentivi a comportamenti dilatori e d'induzione della domanda. Probabilmente riprendere il percorso di riforma della giustizia civile e il ruolo della mediazione extragiudiziale può essere un modo per generare quegli effetti positivi sulle tariffe legali tanto auspicato, mentre alcune disposizioni, poi, come quelle contenute nella legge 214/2011, sembrano manifestamente poco utili in tal senso (Boccalatte, 2012): ad esempio, l'obbligo di pattuire il compenso spettante al professionista «per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale», anche in deroga alle tariffe, è sostanzialmente vanificato dalla norma che laddove il compenso non è pattuito per iscritto scatta comunque l'automatica vigenza delle tariffe, piuttosto che prevedere sanzioni come la perdita del diritto al pagamento oppure la nullità del contratto d'opera professionale; così come l'obbligo per il professionista di «stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale» e di «rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale» comporta vantaggi assai limitati per il cliente e non incide più di tanto sulla liberalizzazione del settore; mentre la possibilità di esercitare prestazioni professionali in forma societaria, se da una parte risponde all'elevata frammentazione che caratterizza il mercato professionale con una prevalenza assoluta di strutture in cui operano il singolo professionista con al più un dipendente, rimanda comunque ai principi ordinamentali di riferimento per la loro costituzione. Inoltre, la norma che recentemente legittima la possibilità di fare pubblicità informativa, era già prevista nelle lenzuolate Bersani e il fatto che il legislatore vi ritorni con forza sembra legittimare l'idea che ben poco sia stata recepita mentre nei fatti continua a vigere sostanzialmente il divieto in base al principio del "decoro della professione" tanto propugnato dagli ordini.

#### ***4. Le liberalizzazioni e i benefici (mancati) per i consumatori: quali soluzioni?***

Concludendo, la nostra breve analisi sul processo di liberalizzazione dell'economia italiana, non si può non riservare qualche considerazione critica sui benefici che questo ha realmente determinato per i consumatori e quale ruolo questi possano concretamente svolgere per indirizzare in maniera più efficace simili trasformazioni.

Secondo il *teorema di Coase* se le parti sono lasciate libere di contrattare riusciranno a raggiungere un risultato ottimale a patto che i costi di transazione siano nulli e l'informazione sia perfetta. Ovviamente queste due condizioni sembrano difficilmente riscontrabili nella realtà, quanto meno in modo automatico. In questo senso gli assetti regolativi servono da sistema di garanzia per la protezione degli interessi degli stessi consumatori, potenziando il potere di *exit* e di *voice* dell'utente-cittadino. Le politiche di liberalizzazione agirebbero quindi nell'interesse dei consumatori laddove producono effetti significativi sulla varietà dell'offerta, sul prezzo e sulla

qualità della stessa, all'interno di un sistema trasparente e con una ridotta propensione al *moral hazard* e laddove esiste un sistema di regole che evita il generarsi ostacoli per la concorrenza e tutela e protegge i consumatori promuovendone altresì l'organizzazione e la mobilitazione degli interessi. L'esperienza statunitense, come di altri paesi tradizionalmente liberali, è la dimostrazione di questo difficile equilibrio, per cui i principi (e i benefici) del libero mercato non possono essere garantiti se non all'interno di una severa disciplina anti-trust e un forte sistema di tutela e protezione degli interessi dei consumatori. Le due dimensioni, *deregulation* e potenziamento dei sistemi di garanzia, si rafforzano a vicenda nel caso statunitense, anzi non potrebbero esistere l'una senza l'altra secondo un modello di *checks and balances*. L'esperienza europea, e ancor di più quella italiana, si è però basata su finalità estranee a questo principio, come la riduzione dei costi e delle complessità che hanno finito con il prevalere sulla forza degli assetti legali e istituzionali e la qualità dei sistemi di protezione dei consumatori. Le liberalizzazioni hanno finito con l'assumere così l'aura di "mito razionale" (Meyer e Rowan, 1977) che giustifica *processi isomorfici di tipo coercitivo* (Powell e Di Maggio, 1991) che si confrontano comunque con ambienti istituzionali non sempre favorevoli ai principi del libero mercato. Il caso italiano, in particolar modo, in cui l'avvio di un processo di trasformazione è partito dalle privatizzazioni delle aziende pubbliche prima che dal mutamento degli assetti regolativi e dal rafforzamento dei sistemi di tutela del consumatore (iniziati soprattutto alla fine degli anni '90), mostra che gli effetti positivi per i consumatori siano poi stati tardivi e assai più blandi di quanto rilevato in altri paesi.

Va altresì considerato che per i consumatori non è sempre facile destreggiarsi tra la valutazione del proprio interesse e le retoriche di chi difende corporativamente il proprio tornaconto con argomenti che non sempre corrispondono alla realtà dei fatti: dalla perdita del "valore sociale" dei servizi erogati, ai maggiori rischi per l'ambiente fino all'ingresso di maggiori concorrenti esteri che minaccerebbero quelle nazionali. È altrettanto vero che l'interesse dei consumatori stessi può comunque essere opposto alla liberalizzazione di un settore, e l'esito referendario e il caso dell'acqua in qualche modo ne è un esempio calzante. Ciò comporta che i consumatori possano sviluppare un atteggiamento ambivalente nei confronti dei processi di liberalizzazione, che è cosa ben diversa, e di per sé auspicabile, dall'essere cauti. Non solo alcune paure del consumatore sono legittime, come quella che vede la liberalizzazione di un certo ambito o settore motivata più da esigenze di cassa e di taglio alla spesa dell'attore pubblico che dall'obiettivo di aumentare i benefici e il benessere per i cittadini. Bisogna altresì considerare che non sempre l'interesse dei consumatori può coincidere con i soli effetti di risparmio e opportunità di scelta generati dal processo di liberalizzazione, giacché altri interessi, altrettanto degni di tutela, possono confliggere con essi. Il caso dell'energia e dei carburanti è emblematico in questo senso: non appare pensabile che una diminuzione dei costi per il consumatore sia tale da provocare un *bounce effect*, ovvero un aumento della capacità di consumo per gli utenti, in quanto un simile risultato produrrebbe effetti negativi sul piano ambientale, che nel lungo periodo si scaricherebbero comunque sui consumatori-utenti. A riequilibrare il *trade off* tra costi e benefici interviene non tanto il mutamento degli assetti regolativi ma l'innovazione tecnologica. Abbiamo già osservato come nel settore delle telecomunicazioni il processo di liberalizzazione ha prodotto un impatto positivo sui prezzi per i consumatori laddove nuovi abitudini di consumo, rese possibili dalle nuove tecnologie, hanno aperto nuovi spazi di profittabilità per le imprese. Lo stesso potrebbe dirsi per le fonti di energia alternativa o per il settore dei carburanti alternativi, o per nuovi servizi legati alla mobilità, come il *car sharing*.

Tuttavia, è necessario notare che la decisione del governo Monti di aumentare l'iva<sup>22</sup> o la tassazione sui pedaggi autostradali o le accise per i carburanti, contestualmente al pacchetto di liberalizzazioni introdotte, può aver contribuito a “sterilizzare” gli effetti sui prezzi in tempi di crisi tanto auspicati dai consumatori e dalle associazioni che li rappresentano. In verità, non sempre i processi di liberalizzazione, in assenza di meccanismi di monitoraggio e controllo efficaci producono gli effetti tanto auspicati per gli utenti. Lo ricorda molto bene Sylos Labini in un noto articolo uscito nel 1998 su “Il Sole 24 ore”, valutando gli esiti di alcune politiche *liberal* in precisi momenti storici degli Stati Uniti: “nei primi decenni di questo secolo le *public utilities* americane erano state sottoposte a regole molto rigorose per proteggere i consumatori da aumenti ingiustificati delle tariffe, ma quelle regole non prevedevano l'obbligo di ridurre le tariffe quando diminuivano i costi e aumentava la produttività. Ciò avvenne in misura ragguardevole subito dopo la Prima guerra mondiale, con la conseguenza che i consumatori non ebbero quei vantaggi rilevanti che avrebbero potuto avere e i profitti delle imprese esplosero, un'esplosione che ebbe un ruolo non secondario nella speculazione di Borsa che precedette la Grande Depressione. Nei trasporti aerei - ecco il secondo paradosso, che emerge dall'esperienza americana - quando con Carter e poi con Reagan fu avviata la deregolamentazione e fu aperta la porta a nuovi concorrenti, le tariffe crollarono. Tuttavia, a causa della “concorrenza al coltello”, vennero ridotte ben oltre il dovuto le spese di manutenzione e di riparazione, con la conseguenza che gli incidenti aerei, in netto declino grazie al progresso tecnico e organizzativo, per qualche tempo smisero di diminuire”. Il caso della liberalizzazione del settore energia nel nostro paese è ancora una volta emblematico in questo senso: non solo non ha diminuito i prezzi dell'energia per l'utente finale ma, secondo i dati dello Sportello del Consumatore di Energia dell'AEEG, i reclami degli utenti sono passati dai 1.162 del 2006 ai 16.496 del 2011. In questo senso è necessario che il processo di liberalizzazione e i suoi effetti siano realmente conosciuti e capiti dagli stessi consumatori, per evitare che la riforma degli assetti regolativi possa trasformarsi in un danno agli utenti. Il fatto che a lungo il tema delle liberalizzazioni sia stato “latitante” nel dibattito italiano, e che solo l'esperienza Bersani e Monti abbiano portato a una sua più ampia visibilità pubblica, è un dato significativo che contribuisce a spiegare lo scarso livello di consapevolezza dei consumatori italiani. Informazione e educazione al consumo, una dimensione di azione classica del movimento consumerista e delle associazioni di consumatori nel mondo, rappresentano un meccanismo fondamentale nella ricerca di un bilanciamento efficace tra libero mercato e interessi dei cittadini-utenti. Le liberalizzazioni, infatti, producono “benefici diffusi” a “costi concentrati”(Di Benedetto 2013, p.47) e per questo è assai più facile che gruppi di pressione e interessi corporativi si mobilitino per contrastare il processo di cambiamento, di quanto invece non facciano i consumatori o le associazioni che li rappresentano. I consumatori sono difficilmente mobilitabili sulla base di incentivi selettivi e più difficilmente identificabili come categoria d'interesse omogenea, rispetto a raggruppamenti “verticali”, come i sindacati o le associazioni di categoria o gli ordini professionali, che pur avendo una base più ristretta hanno però un'identità specifica che ne favorisce l'azione e il sostegno diretto (Arcidiacono, 2013b). Lo spirito di conservazione, relativamente più concentrato, omogeneo e ben rappresentato, finisce così sul

---

<sup>22</sup> “Un aumento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria dell'IVA determina contabilmente un aumento di 0.83 punti percentuali del prezzo al consumo del bene; l'aumento di due punti percentuali delle due aliquote agevolate si risolve rispettivamente in un rincaro di 1.82 punti percentuali per il passaggio dal 10 al 12 per cento e di 1.92 punti percentuali nel caso di aumento dell'aliquota minima dal 4 al 6 per cento. Per queste ragioni si può affermare che l'impatto sull'inflazione di un aumento dell'aliquota IVA è tanto maggiore quando minore è l'aliquota di partenza, cioè è massimo nel caso dei generi alimentari di prima necessità”(REF, 2011).

prevalere sul bisogno di cambiamento e sui potenziali benefici che potrebbe apportare, in quanto si tratta di interessi assai più trasversali, incapaci di trovare una rappresentanza adeguata o una strategia concertata di azione (Pammolli et al., 2007). Anche in questo caso tecnologia e regolamentazione, in maniera congiunta possono supportare il processo di liberalizzazione, rendendo più conoscibili e trasparenti scelte ed effetti a esso legate. Ancora una volta sulla scorta dell'esperienza americana del 2009, anche il governo Italiano si è aperto alla pratica dell'*Open Gov* e dell'*Open data*, ovvero una pratica di diffusione e di massima trasparenza delle informazioni e dei dati posseduti delle PP.AA. che devono essere aperti, facilmente reperibili, riutilizzabili per favorire il controllo dei cittadini e promuoverne la responsabilità e l'attivazione. In particolare, il Decreto Legge 18 ottobre 2012 n. 179 «decreto crescita 2.0»<sup>23</sup>, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012 n. 221, stabilisce che a partire dal 18 marzo 2013, dati e documenti pubblicati online dalle amministrazioni titolari - senza una esplicita licenza d'uso che ne definisca le possibilità e i limiti di riutilizzo – sono da intendersi come dati aperti, liberamente acquisibili da chiunque e riutilizzabili anche per fini commerciali. Tale sforzo in termini di *accountability* e trasparenza verso l'esterno è stato adottato anche da importanti aziende a partecipazione pubblica come ENEL. Lo strumento dell'*Open Data*, unito a meccanismi di valutazione prognostica delle liberalizzazioni fatte e di quelle da fare, realizzabili dalle Autorità di Regolazione, possono favorire il ruolo di controllo e di mobilitazione dei cittadini e delle associazioni che le rappresentano. Il *policy maker*, con la collaborazione di tutti gli attori del movimento consumerista italiano, deve mettere in condizione il consumatore italiano di esercitare pienamente il proprio potere di scelta -il cosiddetto “voto con portafoglio”(Becchetti, 2012)- in modo da essere nei fatti un'agente del cambiamento ma anche un “guardiano” del mercato (Arcidiacono, 2008).

Un'ulteriore garanzia per i consumatori potrebbe essere quella di prevedere all'interno dei consigli di amministrazione delle società da privatizzare la nomina di rappresentanti di associazioni o comitati di cittadini in qualche modo interessati da un simile processo. Rafforzare la condizione “attiva” dei consumatori significa attuare una strategia di contrasto efficace all'azione di pressione corporativa esercitata da alcuni gruppi economici del nostro paese che ha condizionato pesantemente la storia delle liberalizzazioni italiane. Il decisore pubblico italiano si è trovato strozzato dalla consapevolezza che una politica di liberalizzazione produce sia effetti negativi in termini di welfare nel breve termine (Cacciatore e Fiori, 2011), che pesano sulle sue esigenze di consenso politico, sia intacca interessi di gruppi e società che in qualche modo ne “supportano” l'operato. L'intenzione dell'attuale governo Letta di varare una *legge sulle lobby* rappresenta in questo senso un intervento necessario, anche se in qualche modo tardivo rispetto ai processi descritti. La necessità legislativa era già chiara al governo Monti, che nel varo della L. 190 sulla corruzione nel novembre scorso voleva inserire regole per i lobbisti. Tra le proposte contenute nella bozza del disegno di legge attuale, diffusa negli ultimi mesi, si legge di un ruolo centrale del Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) che dovrà gestire il *Registro dei lobbisti* e vigilare sul rispetto del *Codice di comportamento*. L'idea è che il Registro possa garantire la massima trasparenza

---

<sup>23</sup> In particolare si vedano anche il decreto legge n. 5 del 2012 sull'«Agenda digitale italiana» sul ricorso ai canali telematici come modalità esclusiva di comunicazione e di erogazione dei servizi, oltre quelle relative all'eliminazione dei certificati e all'informatizzazione dei rapporti tra cittadino e p.a. Nonché l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, «Codice dell'amministrazione digitale» con cui era già stata prevista la possibilità per le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico di consentire il riutilizzo delle informazioni che vengono raccolte, prodotte, e diffuse nell'ambito del perseguimento dei propri compiti istituzionali (articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36).

sull'identità degli iscritti, oltre che sui destinatari dell'attività. Dovranno, inoltre, essere documentate anche le risorse economiche a sostegno del lavoro del lobbista. Svolgere attività di lobbying senza essere iscritto al Registro farà scattare una sanzione pecuniaria da 20 mila fino a 200 mila euro. La violazione del codice deontologico prevede poi la censura, la sospensione e, nei casi più gravi, la radiazione dal Registro. I decisori pubblici non potranno più rifiutarsi di conoscere le proposte o le richieste delle lobby iscritte al Registro e dovranno dare risalto ai contatti avuti con i gruppi di pressione. L'obiettivo è tracciare delle regole ben precise per i lobbisti che entrano in contatto con parlamentari, trovando un equilibrio tra le esigenze di semplificazione e alleggerimento del ruolo statale nell'economia con un sistema di controllo e di supervisione nazionale che si integra a quello svolto da agency veramente indipendenti, limitando le occasioni di "cattura" del regolatore e condizionamenti al limite della legalità.

Un ultimo nodo da sollevare è il possibile conflitto tra i due livelli di *governance*, quello nazionale e quello locale/regionale, scaturito dalla riforma del Titolo V. I processi trasformazione in senso liberale hanno investito maggiormente lo Stato Centrale di quanto non sia contestualmente accaduto a livello locale. È proprio all'interno di questa dimensione sub-territoriale, come giustamente ricordato anche dall'AGCM in sede di indicazioni per l'annuale legge sulla concorrenza, che si rilevano oggi le maggiori resistenze alle liberalizzazioni e il permanere di un approccio dirigistico nelle questioni economiche. Gli enti locali sembrano essere stati ancora più esposti alle politiche di pressione dei diversi gruppi o interessi economici e a tutt'oggi rappresentano gli attori più resistenti al processo di liberalizzazione dell'economia italiana. Il caso del settore commerciale è uno degli esempi più calzanti in tal senso, in quanto i recenti interventi legislativi, volti a garantire maggiore libertà agli esercenti, ha determinato uno scontro istituzionale tra i diversi livelli di governo che ha costituito un freno alle riforme apportate.

Gli effetti depressivi della domanda nell'attuale congiuntura economica non permettono di delineare un quadro chiaro ed esaustivo dei benefici che i consumatori hanno potuto trarre dal processo di liberalizzazione dell'economia del Paese. Ciò che è certo è che il bilancio finale appare assai parco, mettendo in discussione prima il ruolo degli attori in campo che la qualità delle scelte normative e politiche adottate. I mancati benefici sui consumatori hanno di fatto limitato la capacità delle liberalizzazioni di svolgere quel ruolo propulsivo sulla crescita tanto auspicato dai promotori del libero mercato: secondo i dati Istat (Arcidiacono 2013a) dal 2006 a oggi i consumi italiani permangono in una condizione di profonda stagnazione proprio mentre il peso delle cosiddette "spese riproduttive" delle famiglie (quelle legate alla sopravvivenza e che di fatto riguardano in buona parte i settori al centro delle liberalizzazioni) crescono rispetto a tutte le altre. Complice la congiuntura economica sfavorevole e la scelta, forse inevitabile nel breve termine, di aumentare il carico fiscale, unito ad un clima psicologico di incertezza che inibisce la propensione al consumo e incoraggia quella al risparmio, gli effetti pur positivi generati da alcune liberalizzazioni potrebbero aver perso parte della loro forza di traino per l'economia del paese.

## **5. Bibliografia**

AGCM, 2009, *Il settore degli ordini professionali-Indagine Conoscitiva*, Roma.

AGCM, 2012, *Proposte di riforma concorrenziali ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza per l'anno 2013*, Roma.

- AGCM; 2013, *Impianti di distribuzione carburanti indipendenti-Indagine Conoscitiva*, Roma.
- AGCM; 2013, *Indagine conoscitiva riguardante la procedura di risarcimento diretto e gli assetti concorrenziali del settore Rc-auto*, Roma.
- Amable B., 2003, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Amato A., 1992, *Il Mercato nella Costituzione*, in «Quaderni Costituzionali», n. 1, pp.7-19.
- Arcidiacono D., 2011, *Dinamiche e Culture Organizzative di fronte al Cambiamento: i CPI del Calatino incontrano l'Osservatorio per il Mercato del Lavoro*, in Arcidiacono D., Avola M., Briulotta T., Palidda R., *Servizi per l'impiego e regolazione del mercato del lavoro in Sicilia*, Ediesse, Roma.
- Arcidiacono D., 2008, *Da suddito a guardiano del mercato: il ruolo del consumatore per la CSR*, in Arezzo C., D'amico R., Randone S. (a cura di), *La Responsabilità Sociale oltre l'impresa*, Franco Angeli, Milano.
- Arcidiacono D., 2013a, *Crisi e consumi in Italia tra antiche vulnerabilità e nuove strategie d'acquisto*, «Sociologia del Lavoro», 131, pp. 206-221.
- Arcidiacono D., 2013b, *Consumatori Attivi. Scelte d'Acquisto e Partecipazione per una Nuova Etica Economica*, Franco Angeli, Milano.
- Arcidiacono D., Crocitti S., 2013, *Le risposte del sistema della giustizia penale alla violenza nelle relazioni di intimità*, in Creazzo G. (a cura di), *Se le donne chiedono giustizia*, Il Mulino, Bologna.
- Augé M., 1993, *Nonluoghi-introduzione a una antropologia della super-modernità*, Elèuthera, Milano.
- Bacciardi M., Stagnaro C, 2012, *La centrale pubblica scaccia quella privata. Gli effetti della proprietà pubblica sui prezzi dell'elettricità*, IBL Briefing Paper, 115, 23 ottobre.
- Banca D'Italia, 2012, *Concorrenza e regolamentazione in Italia*, Occasional Papers, 123, Roma.
- Banca Mondiale, 2013, *Doing Business. Smarter regulation for small and medium size enterprises*, Washington.
- Barone, G., F. Cingano, 2008, *Regolamentazione dei servizi e crescita*, Banca d'Italia, Temi di discussione (Working papers), n. 675; Roma
- Becchetti L., 2012, *Il mercato siamo noi*, Bruno Mondadori, Milano.
- Bio-Bank, 2011, *Report sull'agricoltura biologica in Italia*, in [www.aiab.it](http://www.aiab.it)
- Boccalatte S., 2012, *Ordini Professionali*, in Istituto Bruno Leoni, *Indice delle Liberalizzazioni*, Roma.
- Boitani A., 2011, *Come trasportare in salvo l'Italia*, 22 dicembre, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Bordogna L., Provasi G., 1984, *Politica, economia e rappresentanza degli interessi*, Il Mulino, Bologna.
- Bortolotti B., Pellizzola L., Scarpa C. (2007), *Il Comune Azionista: un'analisi empirica del capitalismo municipale in Italia*, FEEM Working Paper.
- Bragazza N., Vecchio G.G., 2013, *Debito Pubblico e Privatizzazioni*, in Istituto Bruno Leoni, *Liberare l'Italia*, IBL Libri, Torino .
- Cacciatore, M., G. Fiori (2011), *Macroeconomic Effects of Product and Labor Market (De)Regulation: The Long and Short of Reforming Europe*, Universidade de Sao Paulo, Working paper.
- Casadei G., Garattini L. (2012), *Liberalizzazioni in farmacia. Cosa cambia e cosa cambiare?*, in «Dialogo sui Farmaci», 1, pp. 18-21.



- Cavazza S., Scarpellini E., 2006, *Il secolo dei consumi – dinamiche sociali nell'Europa del Novecento*, Carocci editore, Roma .
- Cittadinanza Attiva, 2012, *RC Auto, quanto mi costi? Indagine sulle tariffe applicate*, Roma.
- Co.N.Vi.R.I., 2011, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, Roma.
- Codeluppi V., 2001, *Lo spettacolo della merce – i luoghi del consumo dai passages a Disney World*, Studi Bompiani, Milano.
- Coldiretti-SWG-Coop, 2012, *La crisi cambia la spesa degli italiani*, Roma.
- Confartigianato, 2013, *Rapporto sulla Burocrazia Fiscale*, Roma.
- Di Benedetto M., 2013, *Le liberalizzazioni e la Costituzione*, in Mattarella B.G., Natalini A. ( a cura di), *La Regolazione Intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Passigli Editore, Firenze.
- Fabris G., 2003, *Il Nuovo Consumatore: Verso il Post-Moderno*, Franco Angeli, Milano.
- Faini R., Haskel J., Barba Navaretti G., Scarpa C., Wey C., 2006, *Contrasting Europe's Decline: Do Product Market Reforms Help?* in T. Boeri, M.Castanheira, R. Faini and V. Galasso (eds.), *Structural Reforms Without Prejudices*, Oxford University Press, Oxford.
- Federdistribuzione (2013), *La legge "SALVAITALIA" stabilisce la piena libertà di apertura dei negozi*, comunicato stampa del 30 aprile, in [www.federsitribuzione.it](http://www.federsitribuzione.it).
- Federdistribuzione, 2012, *Mappa del sistema distributivo italiano*, Roma.
- Fondo Monetario Internazionale, 2010, *Impact of Regulatory Reforms on Large and Complex Financial Institutions*, IMF "Staff position Note", n. 3.
- Forni, L., A. Gerali, M. Pisani, 2010, *Macroeconomic Effects Of Greater Competition In The Service Sector: The Case Of Italy*, *Macroeconomic Dynamics*, vol. 14(05), pp. 677-708.
- Franzinelli M., Magnani M., 2009, *Beneduce, il finanziere di Mussolini*, Mondadori; Milano.
- Galgano F., 1993, *Giustizia civile e litigiosità*, in «Contratto e Impresa», 1, p. 323-26
- Hall P.A., Soskice D., 2001, *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Hartman R. S., Doane M. J., Woo C. K., 1991, *Consumer Rationality and the Status Quo*, in «The Quarterly Journal of Economics», 106, pp. 141-162.
- Heimler A., 2013, *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e i decreti del Governo Monti*, in Mattarella B.G., Natalini A. ( a cura di), *La Regolazione Intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Passigli Editore, Firenze.
- IBL, 2011, *Uscire dalla Crisi. Un'agenda di Privatizzazioni*, in Istituto Bruno , «Policy Paper», del 23 agosto.
- ILO, 2011, *Statistical Update on Employment on Informal Economy*, Ginevra.
- ISTAT, *Rapporto annuale 2012*, Roma.
- Kostoris F., 2009, *Stato-Mercato o Statalismo-Mercatismo? Una prospettiva Italiana*, in Società Libera, VII *Rapporto sul Processo di Liberalizzazione della Società Italiana*, Franco Angeli, Milano.
- La Spina A., Majone G., *Lo Stato Regolatore*, Il Mulino, Bologna.
- Lange P., Regini M., 1987, *Stato e Regolazione Sociale*, Il Mulino, Bologna.

- Leanza U., 2003, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Riv. Dir. Int., n. 223.
- Liberati P., (2007), *Enti territoriali e Servizi Pubblici Locali: Liberalizzazioni, Investimenti, Gestione*, Report Dexia Crediop, Roma.
- Magliulo A., 1999, *La Costituzione Economica dell'Italia nella Nuova Europa. Un'interpretazione storica*, in «Studi e Note di Economia», n. 3, pp.162-189.
- Martelli M., 2007, *Dal monopolio alla concorrenza*, Franco Angeli, Milano.
- Mete V., 2011, *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle Grandi Imprese Nazionali*, in Sciarrone R. (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Meyer J., Rowan B., 1977, *Institutional Organizations: formal structure as a Myth and Ceremony*, in «American Journal of Sociology», 2, pp.340-363.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2013, *Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2011-12*, Roma.
- Ministero del Tesoro, 2001, *Libro Bianco sulle Privatizzazioni*, Roma.
- Motterlini M., Guala F., 2005, *Economia cognitiva e sperimentale*, Egea, Milano.
- Natalini A., Tiberi G. (a cura di), 2010, *La Tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, Bologna.
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., 2003, *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, in «Economic Policy», vol.18, n. 36, pp. 9-72.
- OECD, 2009, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, Bruxelles.
- OECD, 2012, *Entrepreneurship at Glance-Report 2012*, Bruxelles.
- Osservatorio Findomestic, 2012, *Il mercato dei beni durevoli e le nuove tendenze del consumo*, Firenze.
- Pammolli F., Cambini C., Giannaccari, 2007, *Liberalisation and competition in Italy*, IMT Institute For Advanced Studies, Lucca.
- Pini M., 2004, *I giorni dell'IRI*, Mondadori, Milano.
- Porrini D., 2013, *Rc-auto, un'indagine senza novità*, 3 giugno, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Poschke, M., 2010, *The Regulation of Entry and Aggregate Productivity*, in «The Economic Journal», n. 120, march, pp. 1175-1200.
- Powell P. J., Di Maggio W., 1991, *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Privatization Barometer, (anni vari), *Reporting on privatization in the enlarged Europe-PB Interim Report*, Fondazione Eni-Mattei, Milano.
- Ramella F., 2013, *Sociologia dell'Innovazione*, Il Mulino, Bologna.
- Ravazzoni R. (a cura di), 2011, *Liberare la concorrenza. Lo stato dell'arte delle liberalizzazioni in Italia*, Egea, Milano.
- REF; 2011, *Un altro intervento sull'IVA: un'analisi delle conseguenze economiche*, Milano.

- Rogers, E.M., 2003, *Diffusion of Innovation*, The Free Press, New York.
- Rumiati R., Bonini N., 2001, *Psicologia della decisione*, Il Mulino, Bologna.
- Scarpa C., 2013, *Le perfezioni provvisorie della tariffa idrica*, 3 giugno, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Scarpa C., Boitani A., Panteghini P.M., Pellegrini L., Ponti M., 2005, *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*, intervento conferenza "Oltre il declino", 3 febbraio, Roma.
- Sebastiani M., 2013, *Il "decreto del fare" perde un treno*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Stagnaro C., 2012, *La separazione di Snam, ovvero la rinazionalizzazione dell'energia*, 16 maggio, su [www.chicago-blog.it](http://www.chicago-blog.it).
- Tiberi G., 2013, *L'Unione Europea e la liberalizzazione dei Servizi: la sfida della creazione di un "Mercato Interno dei Servizi"*, in Mattarella B.G., Natalini A. ( a cura di), *La Regolazione Intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Passigli Editore, Firenze.
- Tremonti G., 2008, *Rischi fatali. L'Europa vecchia, la Cina, il mercatismo suicida: come reagire*, Mondadori, Milano.
- Triglia C., 2009, *Sociologia Economica vol.II*, Il Mulino, Bologna.
- Triglia C., Burrone L., 2009, *Italy: rise, decline and restructuring of a regionalized capitalism*, in «Economy and Society», Vol. 38, pp. 630-653.
- Vaccà, C., 1996, *L'accesso dei Consumatori alla Giustizia e le Alternative alla Giurisdizione Ordinaria*, sta in Silva F. (a cura di), *La Tutela del Consumatore tra Mercato e Regolamentazione*, Fondazione Adriano Olivetti, Centro Stampa, Perugia.
- Vannucci A., Cabeddu R., 2009, *La sfida mancata dell'economia della conoscenza. L'impossibile liberalizzazione del sistema politico italiano*, in Società Libera, *VII Rapporto sul Processo di Liberalizzazione della Società Italiana*, Franco Angeli, Milano.
- Visa, 2013, *Report Shadow Economy in Europe*, Milano.
- Visco Comandini V., Magrone L., 2011, *Il decreto di attuazione della direttiva europea di liberalizzazione del mercato postale: un commento critico*, IBL Briefing Paper, 96, 10 febbraio.

### III

## **Liberalizzazioni e tutela dei consumatori nell'ordinamento comunitario e nazionale**

Delia La Rocca – Federico Losurdo – Cinzia Cambria

### **SEZ. I – La liberalizzazione dei servizi nell'ordinamento comunitario**

#### ***1. Costruzione del mercato unico e processi di liberalizzazione***

Nel processo di integrazione europea, il concetto di liberalizzazione integra quell'insieme di politiche, di misure e di interventi volti a favorire la costruzione di un “mercato unico”, inteso come “uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali” (art. 26 , comma 2, Trattato UE).

In tale senso, le liberalizzazioni sono viste dalle istituzioni comunitarie, prima ancora che come un “valore in sé”, come lo strumento per abbattere le “frontiere” tra i singoli mercati nazionali e perseguire le “quattro libertà di circolazione” considerate il fondamento stesso dell'ordinamento comunitario.

Questa accezione del concetto di liberalizzazione consente di comprendere meglio le ragioni dei diversi approcci adottati nel corso del tempo dalle istituzioni comunitarie: di dar conto dei mutamenti di orientamento, delle brusche accelerazioni e dei rallentamenti, degli *stop and go*, sia per ciò che concerne le tecniche da adottare per promuovere la libera circolazione tra le economie degli Stati membri e la selezione dei settori da liberalizzare, sia per ciò che riguarda i nessi da istituire tra liberalizzazione, privatizzazione e regolazione.

Si spiega, così, ad esempio, il diverso rapporto che si è venuto ad istituire tra privatizzazioni e liberalizzazioni in ambito comunitario, da un lato, e in ambito nazionale, dall'altro.

All'interno degli ordinamenti nazionali, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, i processi di privatizzazione si intrecciano, talora in modo inestricabile, con le decisioni relative alla liberalizzazione di settori gestiti in via monopolistica: è il caso delle privatizzazioni nei settori delle telecomunicazioni o dell'energia, ritenute spesso ‘propedeutiche’ rispetto alla liberalizzazione del settore.

Diverso l'approccio del diritto comunitario, che – secondo opinione largamente condivisa - sembra essere rimasto tendenzialmente « indifferente rispetto al regime proprietario delle imprese presenti sul mercato» (Heimler, 2006). Lo sforzo operato in sede comunitaria è, piuttosto, quello di definire un quadro di riferimento normativo “comune” per il settore pubblico e quello privato (De Vergottini, 2009): di pervenire ad una sostanziale omologazione delle regole e del *modus operandi*

dei soggetti del mercato, a prescindere dalla loro qualificazione ‘formale’ di soggetto pubblico o privato (si pensi alla progressiva estensione del concetto di “organismo pubblico” in materia di appalti).

Del resto, la stessa Direttiva sulla liberalizzazione dei servizi (v. *infra* § 4.) si preoccupa all’art. 1 di precisare che la stessa “non riguarda (...) la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi”. Ovviamente, l’impulso comunitario si è rivelato particolarmente incisivo nel determinare e nell’orientare le diverse opzioni nazionali in materia di liberalizzazioni, per almeno due ragioni:

a) l’imposizione dell’apertura dei mercati nazionali verso l’”esterno” (tra le diverse economie dell’UE) ha comportato la progressiva eliminazione delle misure esplicitamente o implicitamente “protezionistiche” (limitative della libera circolazione dei fattori produttivi da un paese ad un altro);  
b) lo stesso concetto di “libertà di circolazione” si è dilatato fino a coinvolgere quelle restrizioni normative della concorrenza che, a prima vista, sembravano avere rilievo esclusivamente “interno” ai singoli mercati nazionali.

Si è determinata, così, una dialettica continua ed intensa tra le politiche comunitarie, strumentali alla costruzione del mercato unico, e le politiche nazionali, che dovrebbero/potrebbero tener conto della pluralità di fini istituzionali tipica degli ordinamenti statuali.

Una dialettica che nei momenti più fecondi del processo di integrazione europea ha saputo assumere un andamento “bidirezionale”: molti dei valori, degli interessi e dei diritti comuni ai diversi Stati membri sono riusciti a penetrare nell’ordinamento comunitario, anche in funzione di ‘correzione’ e di ‘riequilibrio’ di una logica ordinamentale orientata esclusivamente (o prioritariamente) verso la costruzione del mercato unico.

Basti pensare al carattere complesso ed ambivalente assunto dalla figura del consumatore: da un lato, operatore economico destinatario ‘ideale’ delle istanze liberalizzatrici; dall’altro, “persona” titolare di una serie di diritti fondamentali (già riconosciuti ai propri cittadini dagli Stati membri), che possono richiedere interventi di regolazione e di controllo delle attività economiche.

## **2. Fiducia nel mercato e tutela dei diritti dei consumatori**

Uno degli scopi principali enunciati in tutti i documenti strategici e nella normativa dell’Unione europea consiste nel promuovere e consolidare la fiducia del cittadino-consumatore nella sua libertà di consumo, che non deve incontrare ostacoli normativi, amministrativi e giurisprudenziali di alcun genere.

In una recente comunicazione della Commissione, *la fiducia del consumatore nel buon funzionamento del mercato* viene ripetutamente rappresentata come il volano per il conseguimento di una crescita economica duratura che ponga le basi per il superamento dell’attuale difficile congiuntura delle economie europee (Commissione, 2012).

La Commissione afferma, infatti, che “se il mercato unico deve continuare ad essere un successo, bisogna incrementare la fiducia dei partecipanti al mercato nell’effettiva ed efficiente protezione dei propri diritti”. La fiducia, cioè, che il mercato appresti le migliori soluzioni sostanziali e processuali per la tutela dei propri diritti, compresi quelli sociali (Monti, 2010).

A partire dagli anni ’90 del secolo scorso, i diritti dei consumatori, inclusi i loro “diritti sociali”, sono divenuti uno degli assi portanti della “decisione politica fondamentale” dell’Unione Europea

di dare vita ad un *mercato unico e senza frontiere interne e ad un'economia aperta e in libera concorrenza*.

La tutela giuridica dei consumatori, per molti versi, rappresenta l'*altra faccia* delle liberalizzazioni. L'apertura del mercato ad una pluralità di operatori economici *dal lato dell'offerta* sarebbe del tutto inutile senza una contestuale apertura *dal lato della domanda*: senza l'effettiva capacità (giuridica ed economica) per i consumatori di spostarsi da un operatore all'altro, sulla base di un mero calcolo di convenienza.

Tuttavia, una volta introdotta nell'ordinamento comunitario e "tradotta" in quelli nazionali, la figura del consumatore ha finito per assumere vita autonoma: si è fatta portatrice di istanze di tutela di valori e diritti che rischiano di essere compromessi se immessi in un mercato integralmente *deregolato*.

Ricostruire la dimensione normativa delle liberalizzazioni a livello comunitario implica, perciò, una - sia pur sommaria - ricognizione dell'evoluzione della figura del consumatore nell'ordinamento europeo.

Com'è noto, nell'originaria logica dei Trattati europei la salvaguardia degli interessi del consumatore era 'semplicemente' un *effetto riflesso delle politiche antitrust*.

Il Trattato di Roma del 1957 non conteneva alcuna specifica disposizione sullo status giuridico del consumatore. Gli interessi dei consumatori erano preservati solo indirettamente mediante la predisposizione di misure a garanzia del buon funzionamento del mercato comune (basti ricordare gli artt. 33, comma 1, lett. e, 34, comma 2 TCE - oggi 39 e 40 TFUE - in materia di agricoltura; oppure gli artt. 81, co 3, 82 - oggi 101 e 102 TFUE - in materia di concorrenza)

In quest'ottica disciplina della concorrenza e tutela del consumatore si completavano a vicenda. La disciplina della concorrenza, infatti, vietando intese restrittive, concentrazioni e abuso di posizione dominante, avrebbe dovuto garantire, allo stesso tempo, la libertà di iniziativa economica e la libertà di scelta del consumatore: "la pluralità competitiva delle imprese, moltiplicando l'offerta delle merci, è condizione necessaria della scelta del consumatore. [...] L'intensità della concorrenza dilata il potere di scelta, stimola la capacità di raffronto, collega il rischio al giudizio comparativo" (Irti, 2003, p.104).

La valutazione nei confronti del consumatore muta profondamente nel passaggio dal Trattato di Roma ai Trattati di Maastricht e di Amsterdam: la tutela dei consumatori transita da obiettivo 'implicito' e 'indiretto' delle politiche pro-concorrenziali ad obiettivo in sé, oggetto in quanto tale di politiche esplicite e mirate<sup>24</sup>.

Con il Trattato di Maastricht la protezione dei consumatori guadagna una base giuridica apposita (oggi il XV Titolo del TFUE) e un'articolazione normativa incentrata sul perseguimento di un "livello elevato di protezione dei consumatori".

Con il Trattato di Amsterdam si compie un duplice 'salto di qualità': da un lato, la tutela dei consumatori conquista "autonomia" (formale e sostanziale) nei riguardi delle politiche antitrust; dall'altro, assume un rilievo di carattere generale.

A) Sotto il primo profilo, i diritti dei consumatori perdono il loro rilievo meramente 'strumentale' e 'programmatico' e divengono oggetto di disposizioni di natura precettiva: "*Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, la*

---

<sup>24</sup> L'embrione di una politica europea in materia di tutela dei consumatori risale all'approvazione nel 1973 da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa della c.d. Carta europea sulla protezione dei consumatori (risoluzione n. 543), seguita, a breve distanza, dall'adozione da parte del Consiglio della Risoluzione del 14 aprile 1975, che ha aperto la strada a programmi comunitari mirati alla tutela dei diritti del consumatore.

*Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza, e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi"* (art. 169 TFUE, ex art. 153 TCE).

B) Sotto il secondo profilo, si afferma il carattere "*trasversale*" della tutela dei consumatori: il secondo comma dell'art 12 TFUE (oggi art. 153 TCE) statuisce che "*nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori*".

Il consumatore diventa il nuovo "protagonista" della scena giuridica comunitaria, in quanto titolare di "nuovi diritti", che lo raffigurano, prima ancora che quale semplice operatore economico (destinatario finale di beni e servizi), come *persona titolare di diritti 'fondamentali'*.

Un processo che raggiunge il suo punto culminante con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Vero è, infatti, che, sul piano strettamente contenutistico, l'art. 38 della Carta (rubricato "protezione dei consumatori") non aggiunge molto a quanto già rappresenta patrimonio comune degli Stati membri: l'articolo si limita semplicemente a ribadire l'esigenza di garantire "un livello elevato di protezione dei consumatori" (una 'codificazione' dell'*acquis* comunitario in materia di tutela dei consumatori).

Tuttavia, la norma si segnala per il suo valore simbolico, dovuto soprattutto alla sua collocazione nel capo dedicato alla solidarietà (subito dopo le disposizioni sui diritti dei lavoratori, sul diritto alla salute e su quello alla tutela dell'ambiente): i diritti del consumatore appaiono, così, riconducibili più allo schema dei diritti sociali, che a quello delle libertà economiche.

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, dunque, la tutela dei consumatori (che include, ormai, anche gli utenti dei servizi) non si configura più come mera ricaduta delle scelte di liberalizzazione. Si avvia, anzi, un nuovo processo: il consumatore/utente diventa il centro di riferimento di politiche di regolazione di interi comparti dell'economia. Politiche fondate su un ampio spettro di strumenti giuridici: dalla disciplina autoritativa dei contratti conclusi con il consumatore, alla costruzione di Autorità indipendenti preposte a garantire il corretto funzionamento di specifici mercati.

### **3. Liberalizzazione delle merci vs liberalizzazione dei servizi.**

E' constatazione pacifica che il tema delle liberalizzazioni nel contesto europeo riguarda, ormai, in prevalenza il settore dei servizi.

Lo rileva, ad esempio, il *Report su L'indice delle liberalizzazioni 2012* curato dall'Istituto Bruno Leoni: "la liberalizzazione nella maggior parte dei mercati dei beni è un dato di fatto che si può considerare acquisito, se non altro perché uno dei portati positivi dell'unificazione europea (...) sta nel sostanziale superamento di ogni barriera agli scambi intra-comunitari, che valgono attorno al 65% del totale degli scambi" (Stagnaro, 2012, p.28).

Ben diversa è la situazione nel settore dei servizi: si stima che solo il 20% dei servizi forniti nell'Unione europea abbia dimensione transfrontaliera, a fronte di un'incidenza crescente del terziario nelle economie degli Stati membri, che nel complesso ormai rappresenta circa il 75% del PIL degli Stati membri ed il 70% in termini di occupazione (secondo il Rapporto ISTAT 2012, sulla Situazione del Paese, in Italia, nel 2011, il settore dei servizi rappresentava il 73,4% del valore aggiunto).

Quando, dunque, si prova a fare il punto sullo “stato di attuazione” dei processi di liberalizzazione dei mercati europei è opportuno sapere che il tema all’ordine del giorno è quello estremamente delicato e complesso dei “mercati” dei servizi.

Inevitabile, dunque, che l’attenzione delle istituzioni comunitarie si sia concentrata, nell’ultimo quindicennio, soprattutto sulle regole, sulle procedure e sulle modalità attraverso le quali estendere i successi del mercato unico delle merci ai settori dei servizi.

La strada di un’integrale apertura dei mercati dei servizi si è rivelata, tuttavia, molto più accidentata del previsto, e non soltanto in ragione del “fatto che, per loro natura, i servizi tendono ad avere una mobilità inferiore rispetto ai beni” (Stagnaro, 2012, p.28).

Difficoltà e “ritardi” nei processi di liberalizzazione di ampi settori del terziario riguardano tutti i Paesi membri.

Tra le ragioni che vanno prese in considerazione per comprendere le difficoltà incontrate nei processi di liberalizzazione dei servizi le principali sono:

a) i diversi segmenti del settore genericamente definito come servizi presentano caratteristiche radicalmente differenti tra loro, tali da richiedere la sottoposizione a forme di regolazione specifica e di disciplina settoriale (si pensi alle peculiarità del settore bancario rispetto a quello assicurativo; del settore energetico rispetto a quello delle telecomunicazioni; del settore del trasporto aereo rispetto a quello ferroviario, ecc. );

b) i mercati dei servizi svolgono una funzione strumentale rispetto al grado di efficienza, produttività e competitività degli altri mercati: il modo in cui essi sono regolamentati può determinare significative ricadute (sia in positivo, che in negativo) su tutti gli altri settori dell’economia, anche in termini di grado di concorrenzialità (basti pensare alle ricadute sul sistema produttivo di eventuali criticità del sistema finanziario o di quello dell’approvvigionamento energetico);

c) ciascuna tipologia di servizio richiede una specifica formula di mediazione e di composizione tra le istanze di liberalizzazione e le esigenze di tutela degli utenti: la tendenziale coincidenza tra ragioni della concorrenza e ragioni dei consumatori - che aveva costituito il presupposto indiscusso e indiscutibile della liberalizzazione dei mercati delle merci – rischia di presentarsi nella forma di una latente antinomia in larga parte dei mercati dei servizi.

Alcuni parziali successi in tema di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi garantite dai Trattati e tutelate dalla Corte di giustizia dell’Unione europea sono stati raggiunti attraverso discipline relative a settori specifici quali i servizi finanziari, le telecomunicazioni e il riconoscimento delle qualifiche professionali.

Molto più problematici, invece, si sono rivelati quei tentativi di perseguire l’obiettivo di una piena integrazione dei mercati dei servizi tra gli Stati membri condotti attraverso forzature o ‘scorciatoie’.

#### ***4. La Direttiva Bolkestein e il tentativo di equiparare i servizi alle merci***

La storia dei tentativi di una liberalizzazione ‘integrale’ dei servizi risulta, certamente, segnata da resistenze nazionali e da reazioni corporative dei diversi operatori del settore.



Tuttavia, ad una riflessione più attenta, le ragioni che si sono frapposte (e tuttora si frappongono) ad una piena liberalizzazione dei diversi settori risultano assai più articolate.

Paradigmatica, in tal senso, la travagliata vicenda della Direttiva sulla liberalizzazione dei servizi (Direttiva 2006/123/CE), le cui difficoltà di approvazione nascevano proprio da un impianto viziato dalla “presunzione” di poter cancellare con un semplice “tratto di penna” la storia secolare dei diversi regimi di regolazione dei servizi.

Secondo l’art. 4 della Direttiva in parola rientrava nella nozione di “servizio” “qualsiasi attività economica non salariata di cui all’articolo 50 del Trattato fornita normalmente dietro retribuzione”. Una nozione ‘aperta’ e, dunque, estremamente ampia che può coprire dal settore della distribuzione e del commercio ai servizi all’impresa; dai servizi professionali al settore dell’energia; dai servizi finanziari e assicurativi alle telecomunicazioni; dai trasporti alla sanità<sup>25</sup>.

Com’è noto, alla base dell’originaria proposta di Direttiva Bolkestein (dal nome del Commissario alla concorrenza e al mercato interno che l’aveva avanzata nel 2004) si poneva l’obiettivo di realizzare “un vero mercato interno dei servizi”. Obiettivo che esige - come per tutti gli altri settori economici - che vengano eliminati quegli “ostacoli giuridici” che si frappongono “all’effettivo esercizio” delle *libertà di stabilimento* dei prestatori di servizio e della *libertà di circolazione* dei servizi tra Stati membri.

Lo strumento per affermare tale “effettivo esercizio” venne individuato nel cosiddetto “principio del Paese d’origine” (art. 16 dell’originario articolato normativo): principio in base al quale i prestatori di servizi sono soggetti esclusivamente alle disposizioni nazionali dello Stato membro di provenienza e non alle normative degli Stati nei quali forniscono le loro prestazioni.

Si trattava, in definitiva, di estendere alla circolazione dei servizi quello stesso principio del “mutuo riconoscimento”, che aveva contribuito in modo determinante al successo della libera circolazione delle merci in ambito europeo.

Il principio del “mutuo riconoscimento”, entrato nell’ordinamento comunitario grazie ad una famosa decisione della Corte di Giustizia del 1979<sup>26</sup>, aveva, in effetti, dato un formidabile impulso alla libertà di circolazione delle merci. Ragionevole, dunque, ipotizzarne “un uso più generalizzato, in modo da integrare i nostri mercati più rapidamente e meno faticosamente di quanto non si fosse fatto attraverso le armonizzazioni” (Amato, 2006).

L’assunto, tuttavia, si infrange immediatamente con una realtà ben più complessa, dal momento che - come si è opportunamente osservato - una cosa è utilizzare il principio del mutuo riconoscimento per la “circolazione di un liquore, di un detersivo o delle palle da tennis, rimuovendo grazie ad esso le barriere non tariffarie con cui si difendono i produttori nazionali, una cosa diversa è farlo per

---

<sup>25</sup> Una guida divulgativa del Decreto attuativo della Direttiva Servizi, predisposta nel 2012 dal Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, prova a stilare un elenco, peraltro meramente esemplificativo dei settori sottoposti alla nuova normativa: «distribuzione e commercio, compresa la vendita all’ingrosso e al dettaglio di beni e servizi; servizi nel settore dell’edilizia; servizi degli artigiani; servizi collegati al settore dell’industria, come le attività di installazione e manutenzione dei macchinari e i servizi di pulizia; servizi professionali (avvocati, commercialisti, veterinari, architetti, ecc.); servizi resi alle imprese (come la pubblicità, i servizi di ricerca del personale e la consulenza in materia di brevetti); servizi del settore turismo (agenzie di viaggio, guide turistiche); servizi di ristorazione e alloggio, forniti ad esempio da alberghi e ristoranti; servizi educativi e di formazione, come università private, scuole di lingua; servizi domestici, come i servizi di pulizia, babysitter, giardinaggio, ecc.; servizi sociali offerti da operatori privati; servizi legati ai settori della cultura e dello spettacolo, come l’organizzazione di eventi; servizi collegati con il settore dei trasporti, come il noleggio di autoveicoli e l’organizzazione di bus turistici».

<sup>26</sup> Sentenza 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*.

settori più ampi, che mettono in gioco interessi, principi e valori di spessore ben più consistente” (Amato, 2006).

L’opposizione più radicale alla proposta di Direttiva è venuta, in primo luogo, dai lavoratori dei settori interessati. E ciò per ragioni, per così dire, di ordine strutturale: “mentre, infatti, i beni sono separabili dai lavoratori impiegati per produrli e possono dunque viaggiare, senza che i lavoratori li seguano», i servizi, invece, si identificano spesso «con i lavoratori impiegati per prestarli” (Lo Faro, 2005, 456).

E’ indubbio che una liberalizzazione dei servizi attuata con il mero ricorso al principio del “paese di origine” presenti implicazioni sulle condizioni dei lavoratori assai più marcate e immediate rispetto a quelle connesse alla liberalizzazione dei mercati delle merci: è destinata ad incidere tanto sulla mobilità dei lavoratori che forniscono servizi in un Paese diverso da quello nel quale sono stati assunti o dove ha sede l’impresa fornitrice, quanto sul mercato del lavoro dei Paesi di destinazione. Il rischio paventato dalle organizzazioni collettive dei lavoratori era, insomma, quello dell’introduzione di una ingiustificata differenziazione dei diritti e di una arbitraria frantumazione della cittadinanza in uno spazio giuridico pensato e voluto come unico.

I lavoratori non sono stati gli unici protagonisti delle resistenze verso la Direttiva Bolkestein (v., *infra*, § 5). Resistenze e vere e proprie ostilità sono venute anche dai destinatari dei servizi: quei cittadini-utenti che in molti dei settori oggetto della proposta originaria erano titolari di diritti a prestazioni gratuite ed erogate su base universalistica (si pensi al diritto alla salute o all’istruzione).

Il risultato della vasta opposizione all’originario testo della Direttiva è stato l’approvazione nel 2006 di un testo assai più ‘blando’, che contiene un lungo elenco di esclusioni settoriali dal campo di applicazione della direttiva: dai servizi d’interesse generale ai servizi sociali; dai servizi finanziari alle reti di comunicazione elettronica; dai trasporti ai servizi di sicurezza; dai servizi medico-sanitari all’istruzione pubblica.

La lunga lista di “esclusioni” ha finito, così, per mettere in discussione, innanzitutto, l’illusione di poter estendere puramente e semplicemente al settore dei servizi il principio base applicato al mercato delle merci (il mutuo riconoscimento). Ma, soprattutto, ha evidenziato il carattere fallace della convinzione di poter procedere a “rimuovere gli ostacoli alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione dei servizi” attraverso un’impostazione “*di tipo orizzontale*”, fondata su regole uniformi valevoli per qualunque settore.

Si giustifica, così, il complesso lavoro svolto dalle istituzioni comunitarie tra il 2004 e il 2006 per circoscrivere l’ambito di applicazione della direttiva.

Da un lato, si è operato stilando una ‘lista’ dei servizi *esplicitamente* esclusi dall’ambito di applicazione della direttiva (artt.1 e 2).

Dall’altro, si è proceduto all’esclusione *implicita* di diverse attività, attraverso un’opera di interpretazione della definizione di “servizio”: è il caso delle prestazioni pubbliche dirette alla tutela di diritti fondamentali, quali le “attività svolte dallo Stato o per conto dello Stato senza corrispettivo economico nel quadro dei suoi doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario, quali i corsi assicurati nel quadro del sistema nazionale di pubblica istruzione o la gestione di regimi di sicurezza sociale che non svolgono un’attività economica”<sup>27</sup>.

Inoltre, per alcuni segmenti del mercato dei servizi si è proceduto disponendo deroghe parziali (art. 17) o disposizioni particolari (è il caso delle professioni regolamentate).

Tra le deroghe di maggior rilievo si collocano i cosiddetti “servizi di interesse generale”.

---

<sup>27</sup> Considerando 34 della Direttiva servizi.

## 5. Il diritto di accesso ai servizi di interesse generale

Come anticipato, la Direttiva Bolkestein, nel suo impianto originario, non ha suscitato soltanto la reazione dei lavoratori e delle loro organizzazioni collettive di rappresentanza. Reazioni ostili sono emerse anche dalla più vasta categoria degli utenti-consumatori.

Il rischio paventato è, in primo luogo, che nella “competizione”, innescata dal principio del Paese di origine, tra sistemi basati su parametri rigidamente mercantili e sistemi giuridici di tutela fondati sull’universalismo delle prestazioni dei servizi essenziali, questi ultimi sarebbero risultati “perdenti” (il rischio del cosiddetto ‘*effetto Delaware*’)<sup>28</sup>.

In molti Paesi, si diffonde la preoccupazione che le stesse *garanzie costituzionali* poste dagli ordinamenti nazionali a presidio dei diritti sociali possano essere colpite nel loro nucleo essenziale (questa è, del resto, una delle possibili chiavi di lettura del clamoroso insuccesso dei referendum nazionali, francese e olandese, sulla ratifica del Trattato costituzionale del 2004).

Il timore che il primato del principio di unificazione dei mercati potesse comportare un’attenuazione del diritto di accesso ai servizi essenziali era emerso anche nel corso dell’elaborazione della Carta dei diritti di Nizza, che all’art. 36 ha sancito il diritto “all’accesso ai servizi d’interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali”, come strumento di promozione della “coesione sociale e territoriale”.

Una norma ambivalente che in molti hanno letto come poco ‘rassicurante’. Il riferimento alle “legislazioni e prassi nazionali”, per un verso, è apparsa il portato della tradizionale resistenza degli Stati membri a ‘cedere’ terreno sulle proprie funzioni essenziali e a consentire la loro subordinazione alle logiche della concorrenza. Per altro verso, è stata letta come un baluardo sin troppo esile rispetto ai rischi di affievolimento del diritto di accesso a prestazioni di tipo universalistico: un diritto condizionato dai vincoli finanziari e, dunque, estremamente precario in tempi di crisi fiscale e finanziaria.

E’ pur vero che i servizi di interesse generale risultavano già ‘protetti’ dall’articolo 14 TFUE (inserito ex novo con il Trattato di Amsterdam), che “in considerazione dell’importanza dei servizi di interesse economico generale nell’ambito dei valori comuni dell’Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale” demanda all’Unione e agli Stati membri di provvedere affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti”.

L’esito del referendum francese e olandese spinge, comunque, gli Stati membri ad allegare al Trattato di Lisbona un apposito Protocollo “sui servizi di interesse generale”.

---

<sup>28</sup> L’espressione “effetto Delaware” ha ormai assunto il significato di una competizione tra sistemi o ordinamenti giuridici basata sulla riduzione delle garanzie e delle tutele (“race to the bottom”). L’espressione ha origine dalla vicenda della “Delaware Corporate Law”, una legislazione particolarmente “friendly” nei confronti delle società che fissano la propria sede legale nel piccolo Stato americano. Il risultato immediato di quella normativa fu la straordinaria capacità attrattiva del Delaware, sul cui territorio in breve tempo oltre la metà delle grandi imprese americane trasferì la propria sede legale. L’effetto successivo, invece, fu quello di innescare tra gli Stati americani una rincorsa al regime più vantaggioso per le imprese, che ha comportato un progressivo deterioramento dei sistemi di controllo pubblico, delle garanzie per i creditori, della solidità delle imprese, della tutela dei consumatori. Cfr. G. Subramanian, 2002. In Europa, Il dibattito sul “rischio Delaware” è stato particolarmente intenso in occasione dei progetti di riforma sulla Società Europea (SE). Cfr., tra gli altri, J. A. Mc Cahery, E. P. M. Vermeulen, 2005

Tale Protocollo ribadisce la competenza degli Stati membri a “fornire, a commissionare e ad organizzare” i *servizi di interesse generale non economico* (art. 2). Mentre con riguardo *servizi di interesse economico* si preoccupa di precisare “i valori comuni dell'Unione” (art. 1). In particolare, tra tali valori vanno ricompresi:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

Anche la Direttiva Servizi finisce, così, per assumere tra le proprie premesse l'importanza di “realizzare un mercato unico dei servizi, mantenendo *un equilibrio tra apertura dei mercati, servizi pubblici nonché diritti sociali e diritti del consumatore*”<sup>29</sup>.

La ricerca di tale equilibrio, dunque, non solo costituisce la *ratio* di una disciplina disarticolata per settori, attività, tipologia di servizio, ma finisce per rappresentare un vincolo giuridico per qualunque intervento comunitario e nazionale in materia di liberalizzazione dei servizi.

## **6. Liberalizzazione e regolazione dei servizi strategici.**

E' opportuno rilevare come - se si esclude la “parentesi” dell'originario tentativo della Direttiva Bolkestein di perseguire la liberalizzazione dei servizi attraverso un meccanismo ‘unitario’ e di immediata applicazione a tutti i settori – la normativa comunitaria si sia sempre rivelata abbastanza attenta alle peculiarità dei diversi mercati dei servizi.

Ciò vale, in modo particolare, per quei settori che hanno una valenza strategica ai fini del corretto funzionamento dell'intero sistema economico.

Basti pensare all'intervento sul mercato del credito: un intervento cauto ed estremamente attento alla necessità di contemperare le istanze di liberalizzazione con quelle di regolazione e controllo degli operatori finanziari.

Le riforme di questo settore, seppure ispirate dall'obiettivo di promuovere le libertà tipiche dei servizi (libertà di stabilimento e libertà di prestazione) e di favorire la mobilità dei capitali all'interno del mercato unico, hanno sempre teso a coniugare la flessibilità regolativa con la tutela dei diversi soggetti, direttamente o indirettamente, coinvolti nell'intermediazione finanziaria.

- a) risparmiatori (la cui fiducia nella solidità e solvibilità degli intermediari rappresenta la linfa vitale dei mercati finanziari)
- b) imprese (il cui grado di competitività si pone in stretta connessione con la fluidità, la stabilità e la sicurezza del circuito finanziario)
- c) cittadini (intesi non solo quali potenziali utenti, ma quali ‘terminali’ degli effetti positivi o negativi, che le vicende relative al funzionamento del sistema finanziario hanno sull'intero sistema economico).

---

<sup>29</sup> Considerando 4 della Direttiva.

Nella normativa di matrice comunitaria la tutela dei risparmiatori e dei destinatari del credito si è spinta ben oltre i meccanismi utilizzati fino agli anni '90 nei diversi ordinamenti nazionali. Laddove questi avevano operato *a monte* dei rapporti di credito, limitandosi – per così dire - a garantire la stabilità e la solvibilità degli istituti di credito e astenendosi da ogni intromissione nella loro autonomia contrattuale, l'UE ha inaugurato un incisivo intervento di “correzione” delle asimmetrie negoziali (da quelle ‘informative’ a quelle di *bargaining power*), dettando regole direttamente applicabili ai singoli contratti (dai contratti di deposito a quelli di credito al consumo).

Non vi è dubbio che l'intervento autoritativo sui contratti tra operatore finanziario ed utente possa essere considerato come l'indispensabile contraltare dei provvedimenti di liberalizzazione del settore: a fronte di un allentamento, seppure graduale, delle regole nazionali sulla libertà di stabilimento si rende necessario “restituire” all'utente (risparmiatore o destinatario del finanziamento) una serie di poteri di controllo e di garanzia fissati per via negoziale (garantiti direttamente dai contratti).

Tuttavia, va riconosciuto come - nemmeno nei momenti di maggior enfasi sulla liberalizzazione dei mercati finanziari - il meccanismo dell'intervento sui rapporti di credito abbia assunto rilievo esclusivo, né privilegiato. A differenza di altri comparti del mercato europeo, nel sistema finanziario la formula della tutela contrattuale ha mantenuto la valenza di strumento “*additivo*”: un meccanismo di potenziamento dei poteri e delle responsabilità degli utenti, degli intermediari finanziari (resi edotti dei rischi delle proprie operazioni), ma non di *surroga* delle responsabilità delle istituzioni pubbliche (nazionali e comunitarie) preposte alla *governance* del settore.

Così come va riconosciuta la prudenza con la quale si è proceduto alla riforma dei poteri delle Banche centrali nazionali, nella loro veste di Autorità di vigilanza sul sistema bancario.

Dopotutto, se oggi l'attuale Direttore Generale del FMI, Christine Lagarde, può definire le banche centrali come “*the heroes of the global financial crisis*”, lo si deve anche alla capacità di resistenza degli ordinamenti europei dinanzi alle ipotesi più audaci di smantellamento del complesso e sofisticato sistema di vigilanza e di regolazione dei nostri sistemi bancari.

Del resto, per rendere evidenti le drammatiche conseguenze di un possibile crollo della “fiducia” dei risparmiatori, non è più necessario rievocare il ‘fantasma’ scomodo della *Great Depression* del '29, che indusse tutti i Paesi occidentali (a partire dagli USA di Roosevelt) ad adottare rigorosi sistemi di governo del sistema finanziario. Non si sono ancora esaurite le gravi ripercussioni prodotte, anche sul nostro continente, dall'onda lunga della speculazione sui mutui *sub prime* e dai fallimenti “a catena” di piccoli e grandi istituti finanziari americani, inclusi colossi mondiali quali la Lehman Brothers.

Così come sono fin troppo recenti le immagini provenienti da Cipro, nei giorni della chiusura degli sportelli bancari, per fingere di non vedere che nell'attuale situazione i risparmiatori europei non cercano più rassicurazioni nella copiosa informativa che i nostri istituti bancari sono tenuti a sottoporre loro con periodica regolarità.

Come possono testimoniare tutte le Associazioni dei consumatori, oggi, i risparmiatori provano a (ri)fondare la propria fiducia, da un lato, sulla capacità degli Organi di vigilanza di prevenire il crollo del sistema e il dissesto delle sue singole componenti; dall'altro, sulla capacità delle istituzioni pubbliche di contenere l'eventuale perdita dei propri risparmi entro la misura del ‘dramma’ (i centomila euro attualmente previsti dal meccanismo del FIdIT), senza sconfinare nella ‘tragedia’ (la perdita totale).

## **7. Servizi strategici e obblighi di “servizio universale”**

Per molti versi, il modello di intervento utilizzato per il sistema creditizio e finanziario ha finito per rappresentare una sorta di ‘prototipo’ al quale ispirarsi per la regolazione di molti altri settori a valenza strategica.

Sebbene ciascuno di tali settori risulti presidiato da regolazioni/regolamentazioni attente alle specifiche peculiarità, alcuni tratti comuni possono sommariamente essere individuati nella:

- a) apertura dei vecchi mercati nazionali attraverso il superamento degli ostacoli normativi alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi di operatori comunitari;
- b) graduale abolizione di posizioni monopolistiche o privilegiate;
- c) previsione di una serie di diritti degli utenti, garantiti attraverso l'intervento sul contenuto dei contratti (ad es., nullità delle clausole vessatorie; ortopedia del contratto tramite inserimento automatico di clausole previste dal legislatore, ecc.);
- d) costruzione di organi di vigilanza e di regolazione, dotati di poteri autoritativi e, in alcuni casi, para-giurisdizionali.

Taluni settori nevralgici hanno, tuttavia, richiesto un ulteriore strumento di intervento: una garanzia di accesso “universale” ai servizi, a prescindere dalla titolarità pubblica o privata dell'impresa erogatrice o dal grado di concorrenzialità del mercato di riferimento.

La questione è piuttosto complessa e riguarda fundamentalmente i servizi a rete (poste e telecomunicazioni, energia, trasporto ferroviario).

Com'è noto, tali settori si distinguono “per caratteristiche che a prima vista appaiono d'ostacolo e in ogni caso impongono adattamenti del modello concorrenziale e particolari precauzioni”. “Innanzitutto le reti non si possono duplicare o moltiplicare se non a costi proibitivi. Le reti configurano quindi casi di monopolio “naturale” (l'espressione, comune nella letteratura economica, non ha riferimento alla natura ma indica semplicemente condizioni di costo)” (Ranci, 2010).

Il problema che, dunque, si pone in questi settori non è tanto, o soltanto, quello di assicurare il diritto “sociale” di accesso a qualunque servizio di interesse generale; né di sostenere gli utenti socialmente “vulnerabili” (persone in condizioni economiche disagiate).

Si tratta, soprattutto, di inibire che la nuova configurazione concorrenziale di tali comparti strategici possa – di fatto – sacrificare le utenze marginali o diseconomiche (ad esempio, per la loro ubicazione territoriale): vuoi perché nessun operatore risulta disponibile ad erogare loro il servizio, vuoi perché il servizio viene reso disponibile solo a prezzi tali da compensare i costi effettivi della singola utenza.

Il principale rischio è quello di “escludere” dal sistema economico intere categorie di operatori: imprese, professionisti, pubbliche amministrazioni<sup>30</sup>.

Non meno grave viene considerato il rischio che il servizio subisca interruzioni (ad esempio, nel passaggio contrattuale da un operatore all'altro) o venga esposto a standard qualitativi

---

<sup>30</sup> Un rischio scongiurato nell'epoca dei grandi monopoli pubblici nazionali dalla previsione di specifici obblighi di “servizio pubblico” e/o dalla previsione di “obblighi di contrarre” assicurando la “parità di trattamento” (è il caso dell'art. 2597 del codice civile italiano).

eccessivamente differenziati (ad esempio, in relazione alle condizioni territoriali). Ciò che comporterebbe un deficit di funzionalità dell'intero sistema economico, soprattutto quando si tratta di servizi preordinati a garantirne l'interconnessione continua e globale.

Non è un caso, che l'obbligo comunitario di "servizio universale" sia stato disciplinato per la prima volta nel settore delle telecomunicazioni.

Sin dalla sua prima Comunicazione sul tema<sup>31</sup>, la Commissione Europea esplicita senza eufemismi i rischi di una liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni priva di adeguati correttivi:

*"Nella nascente società dell'informazione, un numero sempre maggiore di persone dipende, nella vita privata o sul lavoro, dalle moderne strutture di telecomunicazione. Che sia per telefono, per fax, per posta elettronica o mediante altri supporti elettronici, essere in grado di comunicare e interagire è oggi un fattore cruciale e decisivo per tutti i cittadini e per il mondo degli affari. Sin dall'inizio, la politica della Commissione europea verso la società dell'informazione ha tenuto conto della necessità di evitare una "società a due livelli" divisa tra coloro che hanno accesso ai nuovi supporti e sanno usarli facilmente e quelli che non sono in grado di trarne pieno beneficio".*

L'obbligo di "servizio universale" costituisce, al tempo stesso, un'eccezione al principio della libera concorrenza e un presupposto del successo del processo di liberalizzazione (un "*elemento essenziale della società dell'informazione*").

Un'eccezione sulla quale la Commissione si riserva di intervenire al fine di valutarne la compatibilità con il diritto comunitario<sup>32</sup>.

Un presupposto imprescindibile del processo di liberalizzazione, in quanto occorre prevenire i rischi di inidonea funzionalità e concorrenzialità che possono colpire altri settori economici in presenza di inefficienza, interruzione o costi elevati del servizio dovuti all'ingresso sul nuovo mercato di operatori 'neofiti' o non solidi.

Si tratta, in altri termini, di assicurare tanto il funzionamento del mercato nel suo complesso, quanto di prevenire le cadute di "consenso" verso le prospettive del mercato libero dei servizi da parte di gruppi sociali, comparti economici e territori penalizzati dal nuovo modello.

L'obbligo di servizio universale avrebbe dovuto, dunque, basarsi su una serie di principi: *universalità, uguaglianza, continuità e accessibilità economica*<sup>33</sup>.

Le diverse direttive relative al sistema delle telecomunicazioni<sup>34</sup> formalizzano progressivamente la definizione di "servizio universale", inteso come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica

---

<sup>31</sup> Commissione, 1996a.

<sup>32</sup> La direttiva 96/19/CE del 13 marzo 1996 che modifica la direttiva 90/388/CEE sulla completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni (la cosiddetta "direttiva sulla completa apertura alla concorrenza") prevedeva che i regimi nazionali di servizio universale venissero notificati alla Commissione, chiamata a valutarne la compatibilità con il diritto comunitario. La Commissione con successive Comunicazioni ha proceduto ad elaborare i principi giuridici e gli approcci ai quali i regimi nazionali avrebbero dovuto attenersi.

<sup>33</sup> Commissione 1996b.

<sup>34</sup> Il quadro normativo in vigore per le reti e i servizi di comunicazioni elettroniche è composto da cinque direttive tutte approvate il 7 marzo 2002: direttiva 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate (direttiva accesso); direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica e all'interconnessione delle medesime (direttiva autorizzazioni); direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro); direttiva 2002/22/CE (direttiva servizio universale) e direttiva 2002/58/CE (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche). Nel 2006 è, inoltre, entrato in vigore il Regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori.

Tale quadro normativo è stato di recente aggiornato e in parte modificato con la direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009.

cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza”.

Malgrado la variabilità e la necessaria adattabilità della nozione di servizio universale, anche in dipendenza della rapida evoluzione tecnologica del settore, permane, dunque, un obbligo da parte degli Stati membri di garantire:

- a) che i servizi di comunicazione elettronica siano messi a disposizione di tutti gli utenti finali sul loro territorio (*universalità*);
- b) che il servizio venga erogato secondo standard qualitativi prestabiliti, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi (*qualità*);
- c) che il servizio venga erogato senza soluzione di continuità (*continuità*);
- d) che siano previste tariffe accessibili a tutti (*accessibilità economica*).

### **8. Il caso dell'energia: costruzione del mercato unico, sicurezza del sistema e salvaguardia dei diritti degli utenti**

La questione dell'universalità del servizio si ripropone, ovviamente, nel mercato dell'energia.

La politica comunitaria dell'energia si è inizialmente sviluppata in assenza di espresse disposizioni nei trattati, trovando solo con il Trattato di Maastricht una apposita base giuridica, successivamente perfezionata con il Trattato di Lisbona, art. 194 TFUE (Napolitano, 2012; Cameron, 2005). La normativa, la giurisprudenza e i documenti ufficiali dell'Unione europea in materia di energia (elettrica e gas) mirano incessantemente alla ricerca di *un punto d'equilibrio* tra regole volte all'instaurazione di un mercato unico dell'energia e regole volte al perseguimento della coesione economica e sociale dell'Unione.

La qualificazione giuridica dell'energia assume, così, un'importanza determinante ai fini di tracciare le linee del processo di liberalizzazione.

Per un verso, l'energia viene equiparata ad una *merce*, ciò che consente di assoggettarla alle regole del mercato interno. Fin dalla sentenza *Costa c. Enel*, la Corte di Giustizia ha applicato all'energia il regime giuridico della *libera circolazione delle merci* (di cui all'attuale titolo II del TFUE)<sup>35</sup>. Nei limiti stringenti dell'art. 36 TFUE viene, pertanto, riconosciuta la liceità di misure restrittive della libera circolazione dell'energia-merce, in ragione di esigenze imperative che rispondono alla salvaguardia di specifici interessi di uno Stato membro alla garanzia degli approvvigionamenti, alla tutela dell'ambiente, alla tutela della salute<sup>36</sup> e anche alla tutela dei consumatori (Canino, 2008).

---

<sup>35</sup> “L'energia elettrica costituisce una merce ai sensi delle disposizioni del Trattato” (sentenze 17 luglio 2008, C-206/06, *Essent Netwerk Noord BV*, punto 43; 27 aprile 1994, causa C-393/92, *Comune di Almelo e a.*, punto 28, e 23 ottobre 1997, causa C-158/94, *Commissione c. Italia*).

<sup>36</sup> Nella sentenza, 10 luglio 1984, causa 72/83, *Campus Oil Limited et al.*, la Corte ha ammesso che misure nazionali che imponevano agli importatori di prodotti energetici (petroliferi) di acquistare una quota degli stessi prodotti presso produttori nazionali, di per sé contrarie al divieto di restrizioni agli scambi intracomunitari, possono essere giustificate da esigenze di “sicurezza degli approvvigionamenti”. Nel caso, 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG*, la Corte si è pronunciata con riferimento a una misura nazionale che disponeva l'obbligo per le imprese private di fornitura di acquistare energia elettrica da fonti di energia rinnovabile. Tale misura è stata giustificata dalla Corte in quanto diretta a garantire la “protezione dell'ambiente” così come la “protezione della salute” alla luce dell'articolo 36 TFUE.



Per altro verso, tuttavia, il settore energetico viene configurato come un “servizio pubblico”, o, nel linguaggio comunitario, “di interesse economico generale”: un modello che, come si è detto, consente di giustificare deroghe temporanee al regime della libera concorrenza, nei casi in cui tale regime si ponga in contrasto con la salvaguardia di interessi pubblici preminenti.

In entrambe le sue accezioni la tutela degli utenti assume una valenza altamente strategica. Nel primo caso, perché il riconoscimento di uno status rafforzato dei consumatori diventa lo strumento indispensabile per il controllo ‘dal basso’ del corretto funzionamento del mercato interno dell’energia. Nel secondo caso, perché l’affermazione di diritti specifici del consumatore di energia consente di legittimare interventi pubblici di parziale sospensione o correzione del mercato, in funzione di tutela di categorie di consumatori economicamente e socialmente marginali (a rischio di esclusione dal mercato).

L’equiparazione dell’energia a una merce è finalizzata all’abbattimento dei regimi protezionistici nazionali ed è stata perfezionata dall’introduzione del cosiddetto “*right to switch supplier*” (diritto di cambiare fornitore) in favore di categorie via via crescenti di consumatori-clienti.

L’enfasi è concentrata sui “benefici” che i consumatori sono destinati ad ottenere per effetto della libertà di scelta del proprio fornitore e, in primo luogo, sull’abbassamento del prezzo finale dell’energia.

Già con il primo pacchetto energetico degli anni Novanta viene introdotta una prima distinzione tra “clienti idonei” (“*eligible customer*”) e clienti “non idonei” (o “vincolati”), vale a dire tra consumatori che hanno il diritto di scegliere il fornitore d’energia e di negoziare liberamente la tariffa e consumatori privi di tali libertà<sup>37</sup>.

Le successive direttive hanno progressivamente esteso la libertà di scegliere il fornitore: dapprima a tutti i clienti “non civili” (cioè “alle persone fisiche o giuridiche che acquistano energia elettrica non destinata al proprio uso domestico”); fino al definitivo superamento della categoria dei clienti “vincolati” e all’introduzione della categoria unitaria dei clienti “liberi”<sup>38</sup>.

Come diretto riflesso di questa politica di liberalizzazione dei mercati energetici le istituzioni comunitarie si sono trovate a fronteggiare due problemi:

a) quello di rendere effettivo il diritto di scelta del fornitore, attraverso la previsione di diritti aggiuntivi e strumentali: diritto di recesso, diritto all’informazione, diritto alla trasparenza delle bollette e così via.

b) quello di rendere accessibile il servizio energetico ai “consumatori vulnerabili”, vale a dire a tutti coloro che possono risultare penalizzati dalla trasformazione dei mercati nazionali, come gli utenti privi di fornitore, gli utenti residenti in zone isolate e quelli in condizione di povertà.

A partire dalla direttiva n. 92 del 1996, vengono regolamentati in maniera analitica quegli obblighi che giustificano una “deroga” temporanea ai precetti della concorrenza. Tali obblighi concernono: “la sicurezza, compresa la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture nonché la protezione dell’ambiente, compresa l’efficienza energetica”<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. l’art. 19 della Direttiva n. 96/92/CE, concernente *Norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica*.

<sup>38</sup> L’articolo 21 della Direttiva n. 54/03/CE, facente parte del “secondo pacchetto energetico”, stabilisce che sono clienti “idonei”, a partire dal 1° luglio 2004, tutti “i clienti non civili”; e, a partire dal 1° gennaio 2007, “tutti i clienti”. La stessa regolamentazione vale per la fornitura del gas (articolo 23 Direttiva, n. 55/03/CE).

<sup>39</sup> Tali obblighi devono essere “chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili”; inoltre, ogni loro revisione deve essere resa pubblica e comunicata alla Commissione.

Anche la Corte di Giustizia, del resto, concorre a definire i criteri per il riconoscimento di obblighi di servizio pubblico nel settore energetico con riferimento alla “*sicurezza del sistema*” e alla “*protezione del consumatore finale*”<sup>40</sup>:

- a) “contemperazione tra l’obiettivo della liberalizzazione e l’obiettivo della necessaria tutela del consumatore finale”;
- b) “rispetto del principio di proporzionalità”;
- c) rispetto delle condizioni ulteriori fissate dal diritto derivato.

Nelle direttive successive viene introdotta la nozione di “servizio universale”: se la liberalizzazione del settore serve ad aprire il settore energetico a più fornitori, occorre che uno o più di essi si accollino l’onere di assicurare la fornitura a tutti gli utenti del servizio di base a prezzi accessibili.

Si stabilisce, così, che gli Stati membri possano designare un “fornitore di ultima istanza”, affinché tutti i clienti civili e le piccole imprese usufruiscano nel rispettivo territorio della fornitura di energia (elettrica e di gas) “a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili, trasparenti e non discriminatori”.

Questo passaggio dalla disciplina tradizionale del servizio pubblico alla nuova disciplina del servizio universale denota una transizione dalla “*universalità del servizio pubblico*, inteso come attributo oggettivo di un’attività organizzata dai pubblici poteri, al *diritto ‘universale’ di ciascun cittadino* a prestazioni essenziali, esercitato anche nei confronti di gestori privati, poste sotto il controllo di autorità pubbliche”.

## **SEZ. II – La liberalizzazione dei servizi nell’ordinamento italiano**

### ***9. L’attuazione della Direttiva servizi***

In Italia il processo di liberalizzazione dei servizi presenta una particolare complessità, in larga misura correlata – come a livello comunitario – all’ampiezza e genericità della nozione di “servizio”.

La principale difficoltà incontrata nel lungo processo di attuazione della Direttiva servizi è stata (ed in parte continua ad essere) quella di effettuare un ‘censimento’ completo e organico delle diverse tipologie di attività da sottoporre alla sua disciplina: ogni ambito del mercato dei servizi si frantuma, a sua volta, in una pluralità di sotto-segmenti che ripropongono costantemente il delicato nodo della ricerca di un *equilibrio* tra promozione della concorrenza (eliminazione delle barriere all’ingresso del mercato) e tutela di una serie di interessi di rilevanza “pubblica”, a partire dalla tutela degli utenti-consumatori

Le questioni aperte che si sono poste e, tuttora, si pongono sono molteplici:

- a) l’individuazione, all’interno della copiosa (e talora minuziosa) regolamentazione delle attività economiche, delle forme di controllo (preventivo e successivo) “incompatibili” con il principio della libera concorrenza, in quanto *non funzionali* al perseguimento di obiettivi di “interesse generale”;

---

<sup>40</sup> Cfr. sentenze: 21 dicembre 2011, C-242/10, *Enel produzione*; 7 giugno 2005, C-17/03, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water et al.*

- b) la corretta e compiuta definizione del concetto di “interesse pubblico”, o di “interesse generale”, quale formula che consente di imporre limiti e obblighi ai prestatori di servizi;
- c) la ripartizione delle competenze in materia di regolazione delle attività economiche tra livello nazionale e livello regionale;
- d) la coesistenza di regole imperative di provenienza *pubblica* (nazionale, regionale, locale) con regole di autorganizzazione delle diverse categorie interessate (statuti e regolamenti di ordini o organizzazioni di categoria; codici deontologici, ecc).

Formalmente, l'Italia ha proceduto al recepimento della Direttiva servizi attraverso un provvedimento-quadro, il d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Un provvedimento che, tuttavia, si presenta nella forma del “cantiere aperto”:

- non comprende l'intero comparto dei servizi;
- non esaurisce il complesso lavoro di “semplificazione” della normativa in materia, demandato a successivi provvedimenti (anche di natura amministrativa);
- è soggetto a continue modifiche sia di carattere generale (ad es. il d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147 ), che di carattere settoriale (ad es., provvedimenti relativi alle agenzie di viaggi e turismo; ai servizi di collocamento; alle professioni intellettuali; agli esercizi commerciali; alle concessioni demaniali marittime);
- è esposto alle modifiche che potranno/dovranno essere introdotte dalla legislazione regionale.

Per ciò che attiene al problema del riparto di competenze tra Stato e Regioni, la soluzione adottata fa perno sull'attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione. Il decreto introduce, pertanto, una distinzione tra principi generali e normative di ‘dettaglio’.

La *Parte prima* del decreto fissa i principi generali vincolanti anche per il legislatore regionale, al fine di “garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale” (art. 1, comma 2).

Per la *Parte seconda* opera la cosiddetta “clausola di cedevolezza” (art. 84), in base alla quale le norme contenute nella legge nazionale si sostituiscono alla normativa regionale eventualmente contrastante, fintanto che non siano adottati i necessari atti di recepimento della Direttiva servizi nelle materie di competenza regionale esclusiva o concorrente.

Il che implica, in altri termini, che ampia parte della nuova regolamentazione finisce per configurarsi come una sorta di *disciplina transitoria*, che dovrà lasciare progressivamente spazio alla legislazione regionale di attuazione che verrà di volta in volta emanata.

La complessità di tale quadro normativo rende a dir poco problematica qualunque ricognizione a tutto campo dell'intero settore dei “servizi”.

Sembra, pertanto, più utile una sintetica ricostruzione di alcuni principi generali contenuti nel provvedimento del 2010.

Va detto, innanzitutto, che l'impianto del decreto appare rispettoso dei vincoli imposti a livello comunitario.

La nozione di “servizio” è intesa nell'accezione più ampia possibile: “qualsiasi prestazione anche a carattere intellettuale svolta in forma imprenditoriale o professionale, fornita senza vincolo di

subordinazione e normalmente fornita dietro retribuzione” (art. 8, lett. a). Le esclusioni esplicite dall’ambito di applicazione del decreto ricalcano la Direttiva servizi<sup>41</sup>.

La libertà di iniziativa economica viene enfatizzata quale obiettivo primario dell’intero provvedimento. Ne consegue una prima opera di semplificazione delle procedure per l’avvio delle attività di servizi, tramite la sostituzione dei precedenti regimi autorizzatori con meccanismi meno restrittivi (quali il silenzio assenso o la dichiarazione di inizio attività). Il decreto punta, inoltre, a prevenire la successiva proliferazione di regimi di autorizzazione, che dovrebbero essere vietati nei casi in cui risultino discriminatori o ingiustificatamente restrittivi.

Per molte attività economiche, vengono altresì abrogati i requisiti per l’accesso espressamente vietati dalla Direttiva o con essa incompatibili, in quanto non proporzionati o non giustificati dall’esigenza di tutelare un obiettivo di interesse generale. Quanto ai presupposti che possono giustificare limiti e obblighi imposti ai prestatori di servizi, questi vengono individuati nei cosiddetti “*motivi imperativi d’interesse generale*”, che trovano una definizione all’art. 8, lett. h)<sup>42</sup>. Tuttavia, proprio nel caso in cui sussistano tali motivi imperativi di interesse generale, viene mantenuta la possibilità di fissare una serie di requisiti *minimi* per l’accesso e l’esercizio di una attività di servizio, sia pur nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione. I requisiti ammissibili sono indicati all’art. 12:

- a) *restrizioni quantitative o territoriali* sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori;
- b) *requisiti* che impongono al prestatore di avere un determinato *statuto giuridico*;
- c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società;
- d) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, o da quelli previsti in altre norme attuative di disposizioni comunitarie, che riservano l’accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell’attività esercitata;
- e) il *divieto di disporre di più stabilimenti* sul territorio nazionale;
- f) requisiti che stabiliscono un *numero minimo di dipendenti*;
- g) *tariffe obbligatorie minime o massime* che il prestatore deve rispettare;
- h) l’obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

In definitiva, il decreto di attuazione della Direttiva Servizi assume una valenza simbolica abbastanza impegnativa, dal momento che prova a ribaltare il rapporto “regola-eccezione” che si era venuto costruendo nel secolo scorso tra “barriere all’ingresso” dei mercati dei servizi e “libertà di

---

<sup>41</sup> Non rientrano nella nozione di servizio i servizi non economici (art. 8, lett. a). Sono esclusi dall’ambito di applicazione del Decreto: le attività connesse con l’esercizio di pubblici poteri; i servizi d’interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva; i servizi sociali; i servizi finanziari; i servizi di comunicazione; i servizi di trasporto; i servizi di somministrazione di lavoratori forniti dalle agenzie interinali; i servizi audiovisivi; gioco e lotterie; i servizi privati di sicurezza; i servizi forniti da notai. Sono esclusi, inoltre, i servizi sanitari e farmaceutici forniti direttamente a scopo terapeutico nell’esercizio delle professioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che vengano prestati in una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione, di finanziamento e dalla loro natura pubblica o privata.

<sup>42</sup> “ragioni di pubblico interesse, tra i quali l’ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l’incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell’equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l’equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell’ambiente, incluso l’ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale”.

iniziativa economica”: i provvedimenti autorizzatori o concessori diventano un’*eccezione* che esige di essere *motivata*.

Sul piano “pratico”, tuttavia, la normativa di riferimento per chiunque si accinga a “fare impresa” rimane tuttora particolarmente complessa e densa di insidie.

E vale la pena di rilevare come la più delicata di tali insidie sia proprio il carattere di precarietà e di incertezza che caratterizza il passaggio dalle vecchie e consolidate regole a quelle nuove e in continuo divenire.

### **10. Liberalizzazione e regolazioni di settore: il sistema delle Autorità indipendenti**

E’ opportuno chiarire che la proliferazione delle fonti e delle sedi di regolazione del settore dei servizi, nonché la disarticolazione per tipologie di attività delle discipline che fissano limiti alla libertà di iniziativa economica, non costituiscono, *in quanto tali*, frutto di insipienza o di disordine legislativo. Né rappresentano necessariamente un sintomo di debolezza nei confronti delle pressioni provenienti dagli operatori del settore (imprese, professionisti, organizzazioni di categoria, associazioni dei consumatori, ecc.).

Così come va ribadito che la scelta di sottrarre alcuni comparti all’ambito di applicazione della Direttiva servizi (e dei conseguenti provvedimenti nazionali di recepimento) non implica, *di per sé*, una rinuncia alla liberalizzazione dei settori esclusi.

La nuova “complessità” della disciplina dei servizi non può essere riassunta dentro la formula della liberalizzazione “incompiuta” o “in ritardo”.

Tale complessità apre, semmai, una serie di problemi inediti con i quali bisogna fare i conti. Sapendo, tuttavia, che eccezioni, esclusioni o percorsi settoriali costituiscono per lo più il frutto di una scelta consapevole perseguita sia a livello comunitario, che nazionale: quella di tener conto, da un lato, delle specificità ‘tecniche’ dei singoli servizi e delle loro modalità di circolazione; dall’altro, del pluralismo degli interessi che animano i diversi settori.

L’ipotesi di procedere per tappe progressive e per segmenti di mercato risulta, peraltro, coerente con i due capisaldi del processo di apertura dei mercati europei:

- a) quello di conferire un elevato grado di fluidità e adattabilità delle decisioni pubbliche nella correzione delle distorsioni del mercato (preferibilmente affidate ad organismi “indipendenti” specializzati per settore);
- b) quello di rendere più agevole l’accesso alla tutela dei diritti degli utenti, al fine di ‘rilanciarne’ il ruolo di protagonisti attivi del mercato, di portatori “naturali” dell’interesse al controllo *dal basso* della concorrenzialità dei mercati.

A) Nella prima direzione si muove l’intensa opera di costruzione di organismi di diversa natura giuridica (Autorità, Agenzie, ecc.) caratterizzati dai requisiti della *indipendenza* dal potere politico-amministrativo, della *terzietà* rispetto agli interessi degli operatori economici del singolo settore, della *competenza* tecnica nelle materie oggetto del settore regolato.

Il modello è quello sperimentato a partire dall’AGCM (Autorità Garante della concorrenza e del mercato), che continua a presidiare la concorrenzialità del mercato nel suo complesso. Modello che, a sua volta, si ispirava ad organismi preesistenti quali la CONSOB, l’ISVAP e – in qualche misura – la Banca d’Italia.

I primi settori ad adottare tale modello nel campo dei servizi, com'è noto, sono quello delle telecomunicazioni, al quale presiede l'AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni) e quello dell'energia, affidato all'AEEG (Autorità per l'energia elettrica e il gas). L'ultima nata è la costituenda Autorità di regolazione dei trasporti, istituita dall'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. "Salva-Italia"), come modificato dall'art. 36 del successivo decreto-legge n. 1/2012 (c.d. "Cresci-Italia").

Il panorama di tali organismi appare, peraltro, anche numericamente in costante ridefinizione: talora si incrementa in ragione dell'emersione di nuovi settori che si intende sottoporre ad apposita regolazione, altre volte si ridimensiona attraverso fusioni o accorpamenti<sup>43</sup>.

Tali organismi sono titolari di una serie di poteri che possono avere gradi di incidenza differenziati: si va dalla competenza regolamentare, a poteri di vigilanza, dai compiti di rilevazione dei comportamenti non conformi alle norme a veri e propri poteri para-giurisdizionali e sanzionatori.

In molti casi si perviene ad una sovrapposizione di competenze: è il caso di alcuni poteri dell'AGCM (ad esempio, in materia di pratiche commerciali scorrette) con quelli delle Autorità di settore.

La strategia di una regolazione guidata da appositi organismi indipendenti è, del resto, fatta propria anche dall'UE che, oltre a costituire propri organismi, ormai propugna la messa "in rete" delle diverse Autorità nazionali e comunitarie.

L'auspicata costituzione di tale "rete", per un verso, è indicativa della preoccupazione che una proliferazione eccessiva di tali organismi possa provocare una sorta di 'disordine' sul piano della normativa applicabile (così, creando nuove "barriere" alla libera circolazione tra gli Stati membri).

Per altro verso, costituisce una conferma della necessità che i processi di liberalizzazione vengano "accompagnati" e "guidati". Del resto, i fautori più avvertiti delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni si mostrano, da sempre, del tutto consapevoli che, soprattutto nei settori che abbiamo definito "strategici" (credito, telecomunicazioni, energia, trasporti), non è auspicabile una drastica *deregulation*. I pubblici poteri non devono essere privati della loro funzione di governo e di controllo: ad essi spetta il compito di produrre e far rispettare le *regole* rivolte a promuovere e a sostenere attivamente la concorrenza.

In questo senso, il passaggio di competenze dalle sedi politico-amministrative a "soggetti tecnici particolarmente qualificati" non prelude al superamento di ogni tipo di "regola": intende approdare ad un modello di *regolazione funzionale a garantire il corretto funzionamento del mercato*.

Muta anche la logica che presiede al nuovo sistema di controlli sul mercato.

Laddove i controlli della regolamentazione dirigista erano funzionali ad assicurare la conformità degli investimenti e delle tariffe ad obiettivi macroeconomici e redistributivi definiti politicamente, quelli della "nuova" regolazione sono funzionali a garantire il carattere concorrenziale del mercato (Cantaro-La Rocca-Losurdo, 2011).

Il nuovo modello di regolazione richiede, inoltre, una continua *adattabilità* dell'ordinamento alle dinamiche espresse dagli operatori del mercato. Sia per rispondere alle esigenze degli operatori più efficienti, sia per "sventare" i comportamenti anti-concorrenziali delle imprese meno dinamiche o "leali".

Va ricordato, infatti, che la presenza sul mercato di operatori "spregiudicati", in quanto destinata a falsare una competizione "efficiente" (*non distorsiva*), finisce per frustrare ogni disegno di autentica "liberalizzazione". La strada più adeguata per rispondere alla "intraprendenza" di tali operatori

---

<sup>43</sup> Si vedano i Rapporti annuali CONSUMERS' FORUM, *Consumerism 2010, 2011 e 2012*.

sembra quella di ‘batterli’ sul medesimo terreno: un’incessante iperfetazione e sovrapposizione di fonti normative e delle sedi regolative che risultano, dunque, la logica conseguenza di un modello che prova ad inseguire il dinamismo tipico di un mercato plurale (anche se non ancora pienamente concorrenziale).

B) Nella seconda direzione (la ‘ricostituzione’ dei poteri negoziali dei destinatari finali dell’erogazione dei servizi), si muove l’incessante elaborazione ed introduzione nell’ordinamento di sempre nuovi strumenti di protezione dei consumatori/utenti: dall’intervento massiccio sui contenuti dei contratti alla moltiplicazione delle sedi nelle quali è possibile far valere i propri diritti.

Si tratta di offrire agli utenti un tessuto ricco di opportunità, che, da un lato, possa servire a compensare i nuovi oneri di diligenza posti a loro carico<sup>44</sup>, dall’altro, sia in grado di raggiungere le diverse tipologie di utenza, incluse quelle meno inclini o idonee ad affrontare lunghi e costosi procedimenti giudiziari.

Reclami, ricorsi, segnalazioni alle Autorità di settore (o all’Autorità garante per la concorrenza), proposti dai singoli consumatori o dalle loro organizzazioni collettive possono produrre risultati più immediati e visibili rispetto a quelli derivanti da un procedimento giudiziario.

Il bilancio di questa nuova esperienza non risulta sempre lineare, né automaticamente rispettoso della filosofia che la ispira.

Da un lato, si assiste alla continua produzione di “regole” sempre nuove e additive, che rischia di frustrare tutte le operazioni di “semplificazione” annunciate come presupposto essenziale dei processi di liberalizzazione.

Dall’altro, i continui appelli ad un maggior *enforcement* delle stesse “regole” spesso producono “fughe in avanti”: dalla produzione incessante di “carte dei diritti” di incerto valore giuridico<sup>45</sup>, all’intromissione sempre più forte sull’autonomia contrattuale degli operatori economici dei diversi settori.

Il nuovo sistema di regolazione dei conflitti tra “produttori” e “consumatori” si presenta, dunque, denso di grandi potenzialità, ma anche di gravi rischi.

La scelta di ‘delocalizzare’ le fonti (dalla legge ai provvedimenti delle autorità) e le sedi (pluralismo di istanze giurisdizionali e stragiudiziali) della ‘regolazione’ dei rapporti interprivati può mettere in discussione la principale funzione del diritto dei contratti, quella di fornire un quadro sufficientemente stabile (previamente calcolabile) delle pretese giuridicamente tutelabili. Una funzione, anch’essa, essenziale ai fini del ‘corretto’ funzionamento del mercato.

Come ricordano costantemente i documenti della Commissione europea, il mercato è un meccanismo delicato che si regge sulla ‘*fiducia*’ dei consumatori.

Gli elementi essenziali per garantire la fiducia degli utenti sono la conservazione dell’equilibrio concordato tra le prestazioni (per l’intera durata del rapporto), il rispetto reciproco degli impegni assunti, la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti difforni dal patto.

Se e quando tali conseguenze risultano ‘opinabili’ (controverse o incerte), le dinamiche ‘spontanee’ favoriscono inevitabilmente proprio quegli operatori economici più ‘spregiudicati’ che l’intervento pubblico intende scoraggiare.

---

<sup>44</sup> Oneri che nel paradigma dirigista erano posti interamente a carico degli apparati pubblici di governo dei diversi settori e dei soggetti pubblici (enti o società in mano pubblica) erogatori dei servizi.

<sup>45</sup> Si pensi, ad esempio, alla “Carta dei diritti del passeggero”: una guida divulgativa – affissa in tutti gli aeroporti italiani - elaborata dall’ENAC, che in realtà si limita a riassumere i “diritti” che dovrebbero essere contenuti nei contratti di trasporto aereo.

Nel breve periodo, può valer la pena sperimentare soluzioni differenziate, per tentare di individuare la ricetta migliore.

Nel medio/lungo periodo, una situazione di endemica precarietà in ordine al diritto applicabile rischia di provocare una diffusa perdita di fiducia, atta a scoraggiare qualunque ‘calcolo economico’ e, dunque, qualunque investimento duraturo.

### ***11. Liberalizzazione e tutela dei consumatori dei servizi a rete***

Le questioni appena poste si rivelano particolarmente evidenti nei settori dei cosiddetti “servizi a rete”.

In tali settori, come già accennato, la presenza di monopoli “naturali” (la rete ferroviaria, elettrica, di telefonia fissa, ecc.) si configura come un ostacolo ‘oggettivo’ sulla strada dell’instaurazione di mercati concorrenziali.

L’introduzione di forme di concorrenzialità implica, dunque, la capacità di porre in campo una strategia politico-giuridica in grado di separare il segmento monopolistico (la rete) dai segmenti di attività che possono essere (tecnicamente) affidati alla concorrenza tra più operatori.

Questa strategia viene perseguita nel nostro Paese in modi e tempi differenziati per i diversi settori, sebbene con una metodologia che presenta alcuni tratti comuni:

- il superamento graduale del monopolio pubblico,
- la sottrazione alla ‘politica’ del potere di regolazione dei nuovi mercati,
- la devoluzione delle competenze ad autorità tecniche indipendenti,
- il progressivo ‘allineamento’ tra “prezzo” a carico dei consumatori e “prezzo di mercato”.

Le analogie, invero, si fermano qui. Le caratteristiche tecnologiche ed il grado di capacità di innovazione di ciascun settore sono talmente differenziati da richiedere strategie economiche e giuridiche solo in parte assimilabili.

Risulta, pertanto, arbitrario ogni tentativo di tracciare un bilancio uniforme del grado di apertura dei diversi mercati, così come dei successi o degli insuccessi in tema di benefici per gli utenti.

In questa sede, pertanto, sembra preferibile concentrare l’attenzione sul settore che – al momento – presenta il maggior grado di problematicità: quello dell’energia.

Le peculiari caratteristiche strutturali del settore rendono oggettivamente lunga e complessa la sua reale trasformazione in un vero e proprio mercato concorrenziale, sia dal lato della domanda, che dal lato dell’offerta.

Vanno, in primo luogo, riepilogati i principali rischi ai quali gli utenti di energia sono esposti.

a) Il rischio principale è quello del *grado di efficienza e di solvibilità* dei fornitori. Un rischio a prima vista tipico di qualunque operatore economico su qualunque mercato. Qualsiasi intervento di liberalizzazione sconta, di per sé, l’alea dei comportamenti degli operatori neofiti: inesperienza, inadeguatezza finanziaria, “aggressività” delle pratiche negoziali, lievitazione dei costi, inadempimento delle proprie obbligazioni, fallimento. Tale rischio, tuttavia, assume una particolare problematicità quando la “merce” da scambiare è l’energia: un “servizio” ad alta valenza strategica, un “bene” strumentale *indispensabile* per lo svolgimento delle più elementari esigenze quotidiane, sia nel comparto produttivo, che nella vita domestica.

I tempi di attivazione del servizio, la sua sospensione o la sua interruzione, le modalità di erogazione, i suoi costi possono compromettere in modo grave la funzionalità di qualsiasi utente.



Sicuramente, possono provocare danni irreparabili ad alcune fasce di utenza più “fragili”: l’utenza ad alta valenza sociale ed economica (ospedali, scuole, pubbliche amministrazioni); l’utenza marginale (i soggetti socialmente svantaggiati); l’utenza “non dinamica” (soggetti non inclini ai rischi derivanti dal cambiamento di fornitore); l’utenza territorialmente ‘svantaggiata’ (soggetti ubicati in aree non dotate di un mercato efficiente e competitivo della distribuzione); l’utenza strutturalmente energivora (grandi complessi industriali, persone dipendenti da macchinari sanitari elettrici); l’utenza esposta all’insolvenza del fornitore prescelto (piccoli o grandi consumatori ‘liberi’, che hanno optato per un’impresa di distribuzione inefficiente). Sono rischi che non possono essere caricati sui singoli destinatari finali, senza ripercussioni negative sull’intero settore e sul sistema economico nel suo complesso.

b) Il secondo rischio è strettamente connesso all’effettiva idoneità del mercato liberalizzato di mantenere la “promessa” di un *abbassamento dei prezzi* al consumo del bene energia. Una promessa, al momento, non mantenuta.

La lievitazione dei costi dell’energia per i consumatori è, sicuramente, in parte riconducibile a fattori “esterni” rispetto alle nuove dinamiche mercantili: dall’aumento dei prezzi delle materie prime ai costi correlati alla sostenibilità ambientale dei sistemi di produzione dell’energia.

Non si possono, tuttavia, sottostimare alcuni fattori endogeni allo stesso processo di liberalizzazione. Se in passato erano i cosiddetti “oneri impropri” a riversarsi (seppure in parte) sulle tariffe, nella costruzione del nuovo mercato sui “prezzi” al consumo gravano, inevitabilmente, gli oneri propri dei nuovi soggetti che operano quali ‘intermediari’ tra il gestore della rete nazionale e l’utente finale: dai costi di esercizio delle nuove strutture, alla remunerazione dei capitali investiti nella loro costituzione.

Fattori prevedibili e previsti dal legislatore italiano, che ha teso ad affrontarli attraverso un percorso di avvicinamento a tappe alla piena rinuncia alla propria potestà tariffaria.

La transizione è avvenuta con una tempistica incalzante: il nuovo statuto dei consumatori di energia ha accompagnato e, talora, persino contribuito a ‘forzare’ gli stessi processi di costruzione di un pluralismo dell’offerta, che trovavano ostacoli non irrilevanti nella capacità del nostro sistema imprenditoriale di ‘lanciarsi’ sul nuovo mercato (Miccù, Giachetti Fantini, 2011).

Il mantenimento di forme preesistenti di tutela è, dunque, in larga misura ‘giustificato’ dalla ragionevole prudenza del nostro legislatore, che ha valutato di procedere al ‘distacco’ dal vecchio sistema di protezione tariffaria in modo graduale e, per alcuni soggetti, in modo sperimentale.

L’applicazione immediata a tutti gli utenti del “prezzo di mercato”, qualora fosse avvenuta senza tale gradualità, avrebbe esposto l’intero sistema ad una serie di rischi: da quello di una irregolare erogazione del servizio energetico<sup>46</sup>, a quello di una compressione del mercato quale conseguenza di un’*eccessiva contrazione dei consumi* di diverse fasce di utenza.

D’altra parte, anche la liberalizzazione dal lato dell’offerta non ha attivato quel meccanismo di competizione virtuosa che, forse, ci si attendeva. Restituire “libertà” ai consumatori (diritto di

---

<sup>46</sup> Si pensi alla normativa “anti-black out”, emanata tra il 2003 e il 2004 (l. n. 290/2003 e successivi provvedimenti attuativi), per far fronte al rischio di nuovi eclatanti fenomeni di interruzione dell’erogazione di energia elettrica (il riferimento è al black out che paralizzò l’Italia il 28 settembre 2003). La necessità di un intervento normativo a garanzia della regolarità dell’erogazione di energia agli utenti finali risulta ancora più evidente a seguito della recente giurisprudenza della Corte di Cassazione, che ha rimesso in discussione l’ipotesi della percorribilità di una tutela risarcitoria di tali utenti nei casi di black out. Tale ipotesi, promossa e sostenuta dalle Associazioni dei consumatori, aveva trovato l’avallo di diverse sentenze di risarcimento danni pronunciate contro l’ENEL in primo e secondo grado, poi annullate dalla Corte di Cassazione (cfr., tra le altre, le pronunce del 23 luglio 2009, nn. 17282, 17283 e 17284).

cambiare fornitore) ed ottenere per loro i vantaggi auspicati comporta, infatti, animare il mercato dal lato dell'offerta, con imprese solide e in grado di far fronte alle diverse criticità del sistema.

Il legislatore ha, dunque, provveduto a classificare e a tutelare una serie composita ed eterogenea di fasce di utenza: la cosiddetta utenza "vulnerabile" (soggetti a rischio di emarginazione sociale); l'utenza 'non dinamica' (soggetti non inclini a transitare continuamente da un fornitore all'altro); l'utenza territorialmente 'svantaggiata' (ubicata in aree non dotate di un mercato della distribuzione competitivo), l'utenza esposta al rischio dell'insolvenza del fornitore prescelto.

Di qui, innanzitutto, la previsione di un "servizio di salvaguardia": il diritto per i soggetti a rischio di esclusione dal mercato di ottenere, comunque, un fornitore e il diritto di non subire interruzioni del servizio. Un diritto accompagnato, ovviamente, anche da una 'imposizione' (nei confronti del fornitore) della tariffa/prezzo.

Una cautela indispensabile, ma insufficiente. Occorre, pertanto, 'governare' l'intera fase di passaggio dalle vecchie tariffe ai prezzi, attraverso una specifica attenzione verso ciascuna delle diverse fasce di utenza a rischio di emarginazione dal mercato.

Che la questione tariffaria costituisca uno dei nodi centrali dell'ambiziosa riforma del settore appare ben chiaro fin dal 1999. Con il d.lgs. n. 79/1999 (Attuazione della direttiva 96/92/CE, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), si inaugura, infatti, il passaggio graduale (e non meramente nominalistico) *dalla figura dell'utente del servizio pubblico al "cliente"*.

Dinanzi alla necessità, indicata dalla normativa comunitaria, di introdurre un certo tasso di liberalizzazione/concorrenzialità, la scelta del legislatore italiano va nella direzione di un cauto e progressivo abbattimento delle condizioni di maggior favore delle quali godevano i consumatori di energia nel regime amministrato delle tariffe.

La strategia procede a più velocità ed instaura una fase caratterizzata dalla differenziazione delle forme e dei gradi di tutela riservati alle diverse categorie di "consumatori". La classificazione adottata è quella di matrice comunitaria, che consente di distinguere tra "clienti idonei" e "clienti vincolati"<sup>47</sup>.

L'espressione "cliente" ha, peraltro, una doppia valenza sul piano giuridico-simbolico: sostituisce quella di "utente", all'epoca ancora segnata da un'accezione di tipo pubblicistico (il fruitore di servizi erogati o regolati dalla mano pubblica); non coincide ancora con quella di "consumatore", ancora ristretta alla "persona fisica" ed ai suoi scopi extra-professionali.

Nella categoria dei "clienti vincolati" si fanno, così, rientrare oltre ai cosiddetti clienti "domestici" (che hanno caratteristiche simili a quelle dei consumatori in senso tecnico), anche molti utenti "non domestici": piccole imprese e professionisti, che per le loro dimensioni incontrerebbero analoghe difficoltà a muoversi su un mercato ancora embrionale.

Il rischio negoziale connesso alla scelta di un distributore 'neofita' non poteva essere 'scaricato' senza precauzioni sulla massa della clientela "domestica", né su quella della piccola imprenditoria: categorie del tutto prive di qualunque potere negoziale, nonché di quell'indispensabile bagaglio di conoscenze tecniche e giuridiche necessario per 'fronteggiare' imprese emergenti e non ancora del tutto competitive con i "grandi campioni nazionali".

---

<sup>47</sup> Nella normativa italiana, i clienti idonei sono quelli 'abilitati' a transitare nel mercato liberalizzato (ad esercitare il *right to switch*); quelli vincolati sono quelli considerati ancora non dotati di sufficiente potere contrattuale e, dunque, ancora bisognosi di una tutela giuridica 'forte': dal diritto ad usufruire di una "tariffa unica nazionale", a quello di 'conservare' condizioni contrattuali idonee a garantire "la disponibilità della capacità produttiva di energia elettrica necessaria e la fornitura di energia elettrica in condizioni di continuità, sicurezza ed efficienza del servizio nonché di parità del trattamento, anche tariffario".

Il vero nucleo portante della distinzione tra clienti “liberi” e “clienti vincolati” risiede, dunque, nel “diritto” a conservare il “vecchio” regime tariffario.

Un diritto che viene presentato come “speciale” e “temporaneo”, ma che si rivela capace, ancora per un breve periodo, di proteggere l’utenza più diffusa da una lievitazione incontrollata dei prezzi.

La legge n. 239/2004 introduce un’accelerazione nella tempistica dei passaggi di qualificazione giuridica delle diverse categorie di utenza, anche se continua a mantenere rigorosi meccanismi di salvaguardia (tariffaria) per l’utenza domestica e la piccola utenza imprenditoriale o professionale.

Con la l. 3 agosto 2007, n. 125 viene, infatti, abbandonata la distinzione tra “clienti idonei” e “clienti vincolati”: tutti i clienti diventano *potenzialmente* “liberi”. Inclusi i “clienti finali domestici”, che a decorrere dal 1 luglio 2007, hanno acquisito il “diritto di recedere dal preesistente contratto di fornitura di energia elettrica come clienti vincolati, secondo modalità stabilite dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, e di scegliere un fornitore diverso dal proprio distributore” (art. 1, comma 2).

Parte da qui un’operazione su vasta scala di costruzione del “mercato libero”: milioni di utenti domestici (i consumatori in senso proprio) vengono raggiunti dalle offerte di nuovi contratti di fornitura, presentati come ‘vantaggiosi’ proprio in quanto sottratti all’imposizione tariffaria. Un’operazione resa possibile anche grazie all’obbligo legale imposto alle imprese di distribuzione di energia elettrica o di gas naturale di garantire alle nuove imprese concorrenti “l’accesso tempestivo e non discriminatorio ai dati dell’ultimo anno derivanti dai sistemi informativi e dall’attività di misura, relativi ai consumi dei clienti connessi alla propria rete” (art. 1, comma 1).

Alla fine di questo incalzante processo, si delinea un quadro di figure giuridiche dotate di statuti estremamente differenziati:

- a) i clienti “liberi”, che rimangono caratterizzati dall’asimmetria informativa e di potere contrattuale (tutelati dalla disciplina in materia di condizioni del contratto);
- b) i clienti che non trovano sul mercato un fornitore alternativo o che si sono rivolti ad un fornitore non in grado di assicurare la fornitura (hanno diritto al cosiddetto “*servizio di salvaguardia*”);
- c) i clienti “liberi”, che trovano preferibile mantenere la protezione tariffaria (hanno diritto al “*servizio di maggior tutela*” disciplinato dall’AEEG);
- d) i clienti “vulnerabili”, che possono godere di agevolazioni tariffarie o di contributi pubblici per far fronte ai costi di approvvigionamento di energia.

Il grado di tutela accordato a ciascuna delle categorie sopra richiamate differisce notevolmente: accanto ai soggetti pienamente esposti alle condizioni economiche dettate dai fornitori, permangono soggetti dotati di vecchie garanzie, ivi comprese forme di tutela sotto il profilo delle condizioni tariffarie.

Le novità sono, tuttavia, significative: laddove la classificazione tra clienti idonei e clienti vincolati risultava ancora basata sulla condizione economico-sociale dell’utente (la selezione era guidata da scelte di politica sociale), la ‘conservazione’ di un regime di prezzi amministrati si rivolge, ormai, a soggetti selezionati in modo del tutto ‘casuale’: è il risultato della decisione individuale di esercitare il proprio diritto di “scelta” tra il vecchio regime “di maggior tutela” e il “mercato libero”.

In pratica: i clienti che optano per il mercato libero (quale che sia la loro condizione socio-economica) non pagano più una tariffa stabilita dall’Autorità, ma un “prezzo libero”, fissato in via

contrattuale. I clienti che *non* optano per tale mercato continuano a godere di una tariffa amministrata e di condizioni contrattuali regolate dall'Autorità indipendente.

I nodi critici che si aprono a questo punto sono due:

- a) i parametri in base ai quali l'AEEG definisce le condizioni economiche del servizio “di maggior tutela”;
- b) l'emersione di una ‘nuova’ fascia di “clienti vulnerabili”, che non appare in grado di sostenere il costo dei propri fabbisogni energetici.

Riguardo al primo punto, va considerato che l'Autorità è chiamata ad un compito molto delicato. Se non vuole comprimere i margini di manovra degli operatori del mercato libero, deve progressivamente allontanare i “prezzi amministrati” dal modello della tariffa unica nazionale, per avvicinarsi al “prezzo di mercato”<sup>48</sup>. I prezzi amministrati non coprono il costo dell'acquisizione dei clienti da parte di un'impresa che entra nel mercato, e quindi contribuiscono a consolidare la posizione dell'impresa dominante, che volentieri accetta una regolazione che di fatto le garantisce un riparo dai concorrenti e quindi una riduzione del rischio (Ranci, 2010).

D'altra parte, il mantenimento di uno statuto protetto, sia dal punto di vista tariffario, sia dal punto di vista delle condizioni contrattuali, può ancora assolvere ad una funzione di ‘calmiere’, soprattutto con riguardo alla diffusione di pratiche sleali, ai rischi di lievitazione “ingiustificata” dei costi complessivi per l'utenza domestica, alla carenza di trasparenza delle condizioni contrattuali definite dai nuovi fornitori e, in genere, con riguardo alla difficoltà obiettiva di effettuare una valutazione ponderata dei rischi e dei vantaggi connessi all'esercizio del “diritto di scelta”.

Diversa la questione delle cosiddette fasce “vulnerabili”.

La scelta fin qui operata è stata quella di emanare apposite “misure volte a tutelare utenti in particolari condizioni di salute o di svantaggio economico”. Si tratta di veri e propri ‘contributi’ pubblici all'acquisto di energia, che vengono erogati in forma di “sconti” o “bonus”, da applicare al prezzo contrattualmente definito.

Anche il distacco tra “prezzo” e “oneri sociali” risulta, così, del tutto completato: la “tariffa” non incorpora più la scelta pubblica di agevolare l'accesso dei soggetti “vulnerabili” al bene energia, ma si limita a subire una parziale e transitoria riduzione per ciascuno dei soggetti più fragili, quale effetto di contributi pubblici erogati ad hoc.

L'individuazione dei requisiti e dei meccanismi per l'applicazione di tali agevolazioni è affidata ad un complesso procedimento decisionale di tipo politico-amministrativo, del tutto ‘esterno’ rispetto alla relazione negoziale che lega il consumatore al suo fornitore. Alla fine del procedimento il contributo viene erogato al fornitore, che a sua volta è tenuto a praticare uno ‘sconto’ corrispondente al beneficiario.

Le procedure sono lunghe e pesanti (vanno reiterate ogni anno), tanto per i destinatari, quanto per le strutture pubbliche coinvolte nell'articolato meccanismo. I bonus hanno misure standard, indipendenti dalle effettive esigenze di consumo dei singoli beneficiari<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> In tal senso, anche Commissione, 2008.

<sup>49</sup> L'ammontare di ogni bonus elettrico per il 2012 varia da 60 euro a 155 euro per anno, a seconda della tipologia di disagio, a fronte di “prezzi” che possono raggiungere (per le stesse categorie di utenti) incrementi annui di alcune centinaia di euro rispetto alle vecchie tariffe. Per una ricognizione analitica del primo periodo di applicazione, cfr. AEEG, 2012.

La ristrettezza delle risorse destinate al sostegno di queste fasce di utenza rende, al momento, superfluo ogni tentativo di definire il concetto di “vulnerabilità”. Gli attuali requisiti richiesti per ottenere il “bonus” sono tali che, con qualche eufemistica forzatura, si può sostenere che l’utenza agevolata si riduce all’area del grave disagio fisico e della vera e propria “esclusione sociale”<sup>50</sup>.

Siamo sicuramente ben lontani dall’obiettivo proclamato, tanto a livello nazionale, quanto a livello comunitario, di “misure adeguate” a contrastare la “povertà energetica” e al perseguimento della “coesione sociale” (Maestro Buelga-García Herrera- Virgala Fororuia, 2011). Siamo, tutt’al più, dinanzi a provvedimenti “tampone” per alleviare le forme più estreme di povertà *tout court*<sup>51</sup>.

## **12. Liberalizzazioni e privatizzazioni nei servizi pubblici locali.**

Nella categoria dei servizi a rete rientrano anche numerosi e importanti “servizi pubblici locali” – in particolar modo quelli di rilevanza economica – i quali negli ultimi anni sono stati al centro di un complesso processo di riforma, segnato dalla costante tensione tra istanze di liberalizzazione e di privatizzazione e istanze di protezione di alcuni comparti dal modello mercantile di gestione delle risorse. Una tensione che, come meglio si dirà, raggiunge il suo apice dello scontro ancora in atto sulle prospettive del regime di gestione dell’acqua.

Anche in questo settore, l’impulso riformatore presenta una doppia matrice:

- a) una derivante dalle politiche comunitarie di costruzione del mercato unico (o interno), che – sia pur progressivamente - mirano ad abbattere tutte le possibili barriere alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, incluse quelle che derivano da regole di livello sub-nazionale;
- b) una derivante da scelte di politica nazionale, che vedono nella estensione delle dinamiche concorrenziali anche ai settori tradizionalmente gestiti dai poteri pubblici locali uno strumento essenziale di promozione dello sviluppo e di contenimento della spesa pubblica.

Si tratta di due approcci che talora si interfacciano, in un gioco di rinvii reciproci come nel caso della recente approvazione da parte delle istituzioni comunitarie del Programma italiano per le riforme strutturali.

Il Programma nazionale di riforma 2013 dell’Italia , approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2013, tra le riforme strutturali preordinate al superamento del disavanzo pubblico, preannuncia anche quella dei servizi pubblici locali. Il documento del Governo sostiene, infatti, che “tenuto conto dell’importanza che le imprese fornitrici di servizi pubblici hanno per le famiglie e gli Enti

---

<sup>50</sup> Il bonus è stato introdotto con l’art. 3, comma 9 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185 (recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito con l. 28 gennaio 2009, n. 2. Le modalità applicative dei bonus vengono definite dall’AEEG, in collaborazione con i Comuni, l’Anci e la Cassa Conguaglio. Al momento, i bonus elettricità e gas possono essere ottenuti dalle famiglie in disagio economico (ISEE non superiore a 7.500 euro), oppure con oltre tre figli a carico (ISEE non superiore a 20.000 euro) o da ammalati che utilizzano apparecchiature elettromedicali salvavita (in questa ipotesi non opera il riferimento al reddito).

<sup>51</sup> I parametri previsti per la concessione del bonus si riferiscono a beneficiari che si collocano al di sotto della cosiddetta “soglia di povertà assoluta”. Una soglia variabile, ma che indicativamente – secondo l’ISTAT - oscilla intorno agli 800,00 euro di *spesa mensile pro capite* (<http://www.istat.it/it/archivio/66983>). Se si considera che l’ISEE viene determinato con riferimento al *reddito complessivo familiare annuo*, i bonus elettrici sono, di fatto, destinati a soggetti titolari di un *reddito pro capite* mensile inferiore ai 400,00 euro.

locali”, la “riforma di questo settore non potrà essere ulteriormente rinviata, eliminando il principale ostacolo allo sviluppo e all’investimento derivante dall’attuale incertezza normativa”<sup>52</sup>.

Il Consiglio dell’Unione europea raccoglie e rilancia: prende atto che in Italia “sono stati compiuti sforzi considerevoli verso la liberalizzazione del settore dei servizi”, ma, con specifico riferimento ai servizi pubblici locali, “raccomanda l’importanza di intervenire per aprire alla concorrenza anche tali servizi e di adottare provvedimenti rivolti alla promozione dell’accesso al mercato “per la prestazione dei servizi pubblici locali, dove il ricorso agli appalti pubblici dovrebbe essere esteso (in sostituzione delle concessioni dirette)”<sup>53</sup>.

Un monito che acquista particolare rilevanza dal momento che detta Raccomandazione è stata approvata nello stesso giorno della Raccomandazione sull’abrogazione della procedura d’infrazione per i disavanzi eccessivi del nostro Paese.

Un monito che, in effetti, non entra (né potrebbe entrare) nel dettaglio: non impone al nostro Paese né le modalità tramite le quali attuare l’auspicato processo di apertura al mercato, né i settori sui quali intervenire. Ma che sembra avallare quella lettura dei processi di liberalizzazione di uno dei comparti più rivelanti, tra quelli esclusi dalla Direttiva servizi, in direzione di una riduzione della spesa pubblica. L’apertura ai “privati” e l’instaurazione di una competizione tra loro per la gestione dei servizi pubblici locali, oltre che essere fine *a se stessa* (cioè volta a stimolare la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri), viene presentata come funzionale anche alle esigenze di riequilibrio della finanza pubblica.

Come larga parte dei servizi pubblici, anche quelli locali risultano, dunque, esclusi dall’ambito di applicazione della Direttiva servizi. Il che non implica, come si è detto, una rinuncia ad un percorso di liberalizzazione, ma certamente richiede una maggiore attenzione per l’esigenza, enunciata dalla stessa Direttiva, di attuare un ‘bilanciamento’ tra apertura dei mercati, rispetto dei diritti sociali e tutela dei consumatori.

Inoltre va preso atto che i servizi pubblici locali, per il loro stretto rapporto con la dimensione territoriale e con la specificità dei bisogni sociali, svolgono un ruolo fondamentale nel perseguimento della coesione economica e sociale. La dotazione di infrastrutture e servizi a disposizione dei cittadini non solo costituisce una componente essenziale per lo sviluppo produttivo, ma è destinata ad incidere concretamente sulla qualità della vita.

Per comprendere le difficoltà e gli ostacoli che continuano a frapporsi sulla strada di una disciplina regolativa “chiara e stabile” è opportuno ricordare che ogni intervento in questa materia deve fare i conti con il rispetto del principio di sussidiarietà e del riparto di competenze tra i diversi livelli di governo del territorio.

La storia degli ultimi vent’anni di riforme del settore, proprio da questo punto vista, si configura come tutt’altro che lineare: ha alternato e continua ad alternare momenti di massima espansione del pluralismo istituzionale a situazioni di eccessiva compressione dell’autonomia degli Enti territoriali (Regioni ed enti locali) nella scelta delle forme e dei modelli di gestione dei servizi attribuiti alla loro competenza (Napolitano, 2005).

### ***13. Riforme e controriforme dei servizi pubblici locali. La gestione dei servizi di rilevanza economica.***

---

<sup>52</sup> Pag. 63 del documento.

<sup>53</sup> Consiglio dell’Unione europea, 2013.

Il nodo cruciale dell'intera disciplina del settore dei servizi pubblici locali è tuttora quello delle forme e delle regole che presiedono alla loro gestione.

In realtà, per tutto il corso del Novecento tali regole erano state segnate da un elevato tasso di chiarezza e di stabilità. E' solo a partire dagli anni '90 del secolo scorso che il settore viene attraversato da processi di riforma talmente complessi e convulsi da far invocare oggi una nuova regolazione organica.

Sarebbe, forse, più corretto parlare dell'ennesima riforma organica, visto che la maggior parte degli interventi in materia è stata presentata come tale.

I primi interventi riformatori vanno in una duplice direzione:

- a) estendere e riprodurre a livello locale formule gestionali sperimentate a livello nazionale, che sembrano garantire livelli più elevati di efficienza;
- b) introdurre la possibilità per gli enti territoriali di procedere gradualmente verso forme di privatizzazione dell'erogazione dei servizi.

Un primo passo era già contenuto nella riforma introdotta con la legge n.142 del 1990, istitutiva dell'ordinamento delle autonomie locali, che superava la rigidità del precedente modello improntato all'*uniformità e alla tipicità delle formule gestionali* (gestione diretta "in economia" o con la costituzione di "aziende speciali"; regime di concessione) e ratificava il dinamismo di formule organizzative che gli enti territoriali avevano già cominciato a sperimentare (si pensi alla trasformazione delle vecchie municipalizzate in società per azioni, per lo più a capitale pubblico).

Tale disciplina viene successivamente trasfusa nel d. lgs. n. 267 del 10 agosto 2000, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, che disegna una serie di modelli di organizzazione dei servizi tra i quali gli enti avrebbero potuto liberamente scegliere quello ritenuto più idoneo alle proprie esigenze (art. 113):

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;
- f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116.

Siamo in questa fase di fronte alla massima espansione dell'autonomia locale, poiché il sistema, caratterizzato dalla *differenziazione dei modelli di gestione*, è integralmente affidato alla responsabilità politico-amministrativa degli Enti territoriali, liberi di scegliere la formula più

adeguata alle finalità di ciascun settore, oltre che alle caratteristiche economiche e sociali di ciascun territorio.

A distanza di appena un anno, tuttavia, viene introdotta una ‘nuova’ riforma destinata ad avere un impatto significativo su quadro vigente. L’art. 35 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002), sostituisce interamente l’art. 113 del testo unico sugli enti locali ed introduce un nuovo art. 113-*bis*. La novità più rilevante consiste nella distinzione tra i servizi pubblici “di rilevanza industriale” e i servizi pubblici “privi di rilevanza industriale”. Distinzione sostituita nel 2003 con quella, più rispettosa delle definizioni comunitarie, tra servizi “*di rilevanza economica*” e servizi “*privi di rilevanza economica*”.

La riforma del 2001, com’è noto, rispondeva all’esigenza di dar conto ad uno dei rilievi alla base della procedura d’infrazione attivata da parte della Commissione europea, la quale aveva eccepito che la qualificazione di alcune categorie di servizi pubblici come “servizi privi di rilevanza industriale” non avrebbe potuto avere l’effetto di sottrarre l’affidamento di tali servizi alle regole comunitarie in materia di appalti e di concessioni.

L’art. 113, comma 1, così come modificato, nel definire l’ambito di applicazione delle disposizioni applicabili ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, chiarisce che tali disposizioni sono integrative delle diverse discipline previste per i singoli settori, di volta in volta oggetto dell’intervento locale. Nel contempo, esclude esplicitamente dall’ambito della propria applicazione i settori dell’energia elettrica e del gas, oggetto di coeve riforme nazionali. Esclusione estesa anche al settore del trasporto pubblico locale (art. 1, comma 48, della legge n. 308 del 2004 che aggiunge un comma 1-*bis* all’art. 113 del testo unico).

Altra questione rilevante posta dalla riforma del 2001 è quella degli assetti proprietari degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni, destinati all’esercizio dei servizi pubblici di rilevanza economica. Il comma 2 del nuovo art. 113 sembra, infatti, prevedere un divieto assoluto di cessione della proprietà pubblica (degli enti locali). Un divieto, tuttavia, temperato dall’ipotesi (di cui al comma 13) in cui gli enti locali dispongano il trasferimento della proprietà a società a capitale interamente pubblico, a condizione che questa non sia a sua volta cedibile e che la società metta i beni oggetto della proprietà a disposizione dei gestori del servizio (o della rete).

Contestualmente, viene affrontato anche il tema della “separabilità” tra attività di gestione delle reti e degli impianti, destinati alla produzione dei servizi pubblici locali, e attività di erogazione degli stessi. Il tema è analogo a quello posto a livello nazionale nel campo dei principali servizi a reti (energia, telefonia, trasporto ferroviario). Ferma restando la competenza statale nel definire i casi di “separabilità”, la norma tende a trasporre a livello locale soluzioni adottate (adottabili) per la liberalizzazione di settori caratterizzati da meccanismi di “monopolio naturale”.

La riforma non garantisce, dunque, percorsi effettivi di liberalizzazione e di privatizzazione nella gestione dei servizi pubblici locali. Tuttavia, pone le basi per una trasformazione graduale del settore in base a tre obiettivi:

- a) progressiva adozione di modelli privatistici di gestione (ad es., società di capitali);
- b) graduale apertura al mercato di quei segmenti del settore dei servizi tecnicamente idonei a formare oggetto di competizione economica (contemporanea presenza di una molteplicità di soggetti fornitori dei medesimi servizi, con la possibilità da parte degli utenti di scegliere indifferentemente a quale di essi ricorrere);



- c) graduale introduzione nei settori strutturalmente inidonei a formare oggetto di mercati concorrenziali (o in regime di monopolio “naturale”) di meccanismi di concorrenza nella fase di scelta del soggetto erogatore del servizio: ricorso a procedure di evidenza pubblica, aperte a tutti gli operatori (pubblici e privati) posti su un piano di parità.

Il perseguimento di obiettivi così ambiziosi è reso particolarmente complesso dalle dimensioni dei settori da riformare e dalla necessità di trovare il giusto punto di equilibrio tra indirizzo nazionale e autonomia locale. Ciò che spiega, almeno in parte, il vorticoso succedersi di riforme e controriforme che a partire dal 2001 attraversano il comparto dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Tra il 2001 e il 2004 si susseguono almeno tre ‘riforme’ delle procedure di affidamento dei servizi: si passa dal tentativo di imporre quale “formula unica” per la gestione quella delle società di capitale, con il conseguente obbligo per le aziende speciali di trasformarsi in società di capitali (art. 35 legge n. 448 del 2001); alla possibilità di affidamento dei servizi anche a società a capitale misto pubblico-privato; fino alla previsione di affidamento diretto (senza gara) alle cosiddette società *in house*, società a capitale interamente pubblico costituite dall’ente affidatario (art. 14 del decreto legge n. 269 del 2003, Legge finanziaria 2004).

Anche nel campo dei servizi privi di rilevanza economica emerge la tentazione di imporre soluzioni organizzative e gestionali uniformi dall’alto, sebbene in questi casi i margini lasciati alle autonomie locali risultino più ampi. Sono, infatti, ammissibili la gestione diretta, in economia o mediante istituzioni o aziende speciali, ovvero mediante affidamento diretto a società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali.

La Contro questa tendenza uniformante era intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale, n. 272 del 2004 che aveva statuito l’illegittimità dell’ingerenza statale in tema di servizi pubblici locali *privi di rilevanza economica*, per violazione della relativa competenza legislativa regionale. La motivazione della sentenza risulta di grande interesse ai fini di una riflessione sui processi di liberalizzazione in atto.

La Corte, infatti, esclude che i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica possano essere ricondotti entro la materia della “tutela della concorrenza”, che avrebbe legittimato l’intervento dello Stato ai sensi dell’art. 117, co. 2, let. e) della Costituzione. La stessa “*denominazione di questi servizi, adottata in conformità a tendenze emerse in sede di Commissione europea a decorrere dal settembre 2000, già di per sé può indicare che il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale costituito dalla tutela della concorrenza non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale*”.

#### ***14. La ‘nuova’ riforma del 2008 e la questione dei servizi idrici.***

Malgrado l’anzidetta sentenza della Corte Costituzionale avesse messo in guardia il legislatore nazionale dalla tentazione di ricercare modelli uniformi e soluzioni unificanti, una nuova riforma “organica” dei servizi locali di rilevanza economica viene varata nel corso del 2008.

L’art. 23 bis del d.l. n. 112 del 2008 ha introdotto una riforma dell’intera disciplina dei “servizi pubblici locali di rilevanza economica”, ma è giunta agli onori della cronaca soprattutto come legge

sulla “privatizzazione dell’acqua”, e come tale è stata sottoposta ad un referendum abrogativo (12-13 giugno 2011) che ha raccolto un consenso plebiscitario (oltre il 95% di sì).

Il modo stesso con il quale si era ritenuto di poter modificare radicalmente gli assetti gestionali dei servizi idrici locali, contestualmente nella quasi totalità del Paese, ha finito per suscitare la reazione di un movimento di opinione senza precedenti nell’ormai ventennale storia dei processi di privatizzazione dei servizi pubblici.

A differenza di quanto avvenuto per la liberalizzazione del settore dell’energia, che era stata accolta con aspettative favorevoli (grazie anche alla gradualità nel superamento della protezione tariffaria), la norma sulla privatizzazione dei servizi idrici ha avuto un tale impatto negativo sull’opinione pubblica da trascinare con sé l’intera ipotesi di riorganizzazione dei servizi locali di rilevanza economica.

L’abrogato art. 23 bis, infatti, introduceva una riforma dell’intero sistema di gestione dei servizi locali di rilevanza economica, stabilendo che:

- a) la *modalità* ordinaria di gestione dei servizi di rilevanza economica sarebbe dovuta avvenire attraverso l’affidamento a soggetti privati attraverso gara;
- b) alla gara sarebbero state ammesse anche società a capitale misto pubblico-privato, purché l’azionista privato fosse stato scelto – a sua volta - attraverso gara e detenesse una partecipazione azionaria di almeno il 40%;
- c) la gestione attraverso società per azioni a totale capitale pubblico sarebbe stata ammessa solo quale “regime di deroga”, per situazioni eccezionali e motivate in base alle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del territorio, che non permettessero un efficace e utile ricorso al mercato. Deroga che avrebbe dovuto essere, comunque, supportata da un’adeguata analisi di mercato e sottoposta al parere dell’Antitrust.
- d) le società miste quotate in Borsa, per poter mantenere l’affidamento del servizio, avrebbero dovuto diminuire la quota di capitale pubblico al 40% entro giugno 2013 e al 30% entro il dicembre 2015.

Si trattava, dunque, di una norma di portata generale. Tuttavia, già, nel 2009 si interveniva per escludere dal suo ambito applicativo una serie di settori: la distribuzione del gas naturale (legge n 99 del 2009), la distribuzione di energia elettrica, il trasporto ferroviario regionale e la gestione delle farmacie comunali (art. 15 del D.L n. 135 del 2009).

Di fatto, dunque, l’unico settore nevralgico che restava sottoposto alla norma era proprio quello dei servizi idrici. Sul quale, peraltro, pendeva un’apposita “tagliola”: la norma, infatti, imponeva la cessazione *a data fissa* (il 31 dicembre 2010) e “*senza necessità di apposita deliberazione dell’ente affidante*” di tutte le concessioni relative al servizio idrico integrato, che fossero state rilasciate con procedure diverse dall’evidenza pubblica. In termini pratici, ad essere messa in discussione era la gestione di ben 64 ATO su 92: tanti erano nel 2010 i servizi idrici integrati per i quali non si era ancora proceduto all’espletamento di una gara o che risultavano gestiti da società *in house*.

La radicalità dell’intervento era resa ancora più evidente dal regolamento attuativo, approvato con D.P.R. n. 168/2010 ("Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10). Il regolamento imponeva una serie di vincoli gravosi per le società *in house* e le società miste affidatarie di servizi pubblici locali: dall’obbligo di ricorrere alle procedure concorrenziali previste dal Codice dei contratti pubblici per l’acquisto di beni e servizi (

art. 6); all'obbligo di adottare criteri per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi rispettosi dei principi dell'art. 35, comma 3, del d.Lgs. n. 165 del 2001 ( art. 7).

Altro punto chiave del Regolamento riguardava la divisione tra proprietà e gestione delle reti: "con riguardo alla gestione del servizio idrico integrato restano ferme l'autonomia gestionale del soggetto gestore, la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché la spettanza esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo delle risorse stesse" (art. 1, comma 2).

Tuttavia, i problemi derivanti dall'improvvisa accelerazione del processo di privatizzazione dell'acqua non risultano di immediata evidenza nella norma contestata. Emergono solo se si coglie il nesso tra la riforma dei modelli gestionali e quella delle tariffe idriche.

Il legislatore nazionale sembra, infatti, avere la piena consapevolezza che un processo così radicale presupponeva la creazione di alcune condizioni minime necessarie per attrarre imprenditori privati in un settore fino ad allora scarsamente remunerativo. Come già avvenuto per gli altri settori liberalizzati, anche nel settore idrico occorre, cioè, provare ad "allineare" le tariffe pagate dagli utenti al "prezzo di mercato": ad un prezzo idoneo ad assicurare una prospettiva di profitto ai privati che volessero investire nel settore.

Era quanto prevedeva l'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'Ambiente), laddove disponeva che anche la tariffa per il servizio idrico avrebbe dovuto essere determinata tenendo conto dell' "adeguatezza della remunerazione del capitale investito". Tale norma, a sua volta, aveva dato luogo alla possibilità per i gestori di "caricare" sulla bolletta di consumo dell'acqua una quota del 7%, a titolo di "remunerazione del capitale investito".

Ed è soprattutto questo secondo gruppo di norme a catalizzare l'attenzione dei comitati promotori dei due quesiti referendari in materia di privatizzazione dell'acqua e a rendere più chiaro il senso anche del quesito sull'abrogazione della norma in tema di affidamento dei servizi: la tecnica di "esplicitare" la quota di profitto, anche a prescindere da progetti di reinvestimento e di miglioramento della qualità dei servizi idrici, sembra poter creare un vero e proprio allarme sociale. Non è un caso che il movimento referendario finisca per invocare, non soltanto una diversa organizzazione dei modelli di gestione dei servizi idrici, ma la stessa *esclusione* del "bene" acqua da quelli che possono formare oggetto di attribuzione proprietaria. La proposta è quella di attribuire all'acqua la qualificazione giuridica di "bene comune", di bene di natura non economica<sup>54</sup>.

### ***15. I servizi pubblici locali nel riparto di competenze tra Stato ed autonomie territoriali***

L'abrogazione integrale dell'art. 23 bis della l. 133, in seguito all'esito dei referendum del 2011, ha lasciato un vuoto normativo che si è provato a colmare con l'art. 4 del D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (conv. in l. del 14 settembre 2011, n. 148), significativamente intitolato "Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione europea".

---

<sup>54</sup> E' opportuno ricordare come la tematica del cosiddetto "diritto all'acqua" vada ben oltre i confini nazionali. La protesta contro i processi di privatizzazione dei servizi idrici ha assunto di recente dimensioni europee, tanto da indurre il Commissario Europeo per il mercato interno ed i servizi, Michel Barnier, ad annunciare pubblicamente l'intenzione di escludere i servizi idrici dal progetto di Direttiva concessione, attualmente in corso di elaborazione (direttiva che ha come obiettivo quello di consolidare il quadro legale dei servizi pubblici esternalizzati, assicurare omogeneità di trattamento nei vari paesi Europei e garantire la trasparenza in un eventuale processo di affidamento, nel caso in cui la particolare autorità pubblica decida di affidare il servizio in concessione).

La norma decade subito in seguito alla pronuncia di incostituzionalità della Corte Costituzionale, che con la sentenza n.199 del 2012 ha rilevato il tentativo di aggirare gli esiti referendari.

In questa occasione la Corte, non si è limitata a rilevare il contrasto con l'articolo 75 della Costituzione (sostanziale riproposizione di una norma soppressa dal referendum popolare), ma ha enunciato un motivo di censura, per certi versi, più drastico. La norma viene considerata incostituzionale anche in ragione della violazione del corretto riparto di competenze tra Stato ed autonomie territoriali. Una violazione che – secondo la Corte - non trova giustificazione né nella materia della “tutela della concorrenza”, né in presunti vincoli comunitari. Come si è già detto, infatti, la disciplina comunitaria si dichiara indifferente agli assetti proprietari e alle modalità organizzative dei servizi pubblici in generale.

Ciò che la Corte censura, in particolare, è la scelta di escludere ogni valutazione degli enti territoriali (Regioni ed enti locali), tenuti ad applicare puramente e semplicemente una normativa statale che rende “eccezionale” l'affidamento diretto dei servizi, sia in quanto limitato (come già nell'abrogato art. 23 bis) “alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità”, sia in quanto ancorato al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi.

La sentenza, dunque, si preoccupa, da un lato, di non sabotare per via legislativa l'esito di un referendum che ha, comunque, posto le premesse per una riflessione più ampia sulla selezione dei beni e dei servizi che è opportuno affidare alla mediazione mercantile e quelli che risulta preferibile mantenere in regime extra-mercantile.

Nel contempo, ribadisce l'esigenza (in definitiva già alla base della sentenza del 2004) di mantenere un rapporto costituzionalmente corretto tra i diversi livelli decisionali che hanno la responsabilità di definire l'equilibrio tra apertura dei mercati e diritti dei cittadini.

E' prevedibile, comunque, che tale tensione sia destinata ad essere alimentata ulteriormente dall'intervento del legislatore nazionale, proseguito con una certa intensità per tutto il 2012. I principali fronti di tale intervento sono stati:

- a) l'avvio di un piano di riordino e di dismissioni delle cosiddette società partecipate (d.l n. 95 del 2012);
- b) il rafforzamento dei sistemi di controllo e di governance da parte degli enti partecipanti (d.l n. 174 del 2012), insieme ad una nuova disciplina in materia di trasparenza e incandidabilità (legge n. 190 del 2012 e d.lgs n. 235 del 2012),
- c) una riorganizzazione degli assetti dei servizi pubblici locali a rilevanza economica per ambiti territoriali (d.l n. 179 del 2012 con riferimento all'art. 3-bis del decreto-legge n. 138 del 2011 modificato con la previsione che l'affidamento dei servizi avvenga unicamente da parte dell'autorità di ambito designata).

Particolarmente problematica è la normativa in materia di “Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali”. La norma risponde, sicuramente, all'esigenza di ridurre la dispersione di risorse finanziarie pubbliche. Nel contempo, però, crea un nuovo livello di governo del territorio.

In base a tale disciplina, le Regioni (al fine di realizzare economie di scala idonee a massimizzare l'efficienza) sono tenute ad organizzare lo svolgimento dei servizi locali a rete in ambiti o bacini

territoriali ottimali e omogenei, istituendo o designando enti di governo degli stessi. Un vincolo rafforzato dalla previsione, in caso di inerzia, di poteri sostitutivi da parte del Governo nazionale.

I “nuovi” soggetti, che si pongono in una posizione intermedia tra la sede di programmazione regionale e quella dell’affidamento, si aggiungono in tal modo a complicare un quadro che, a parole, si voleva rendere più chiaro e stabile.

#### ***16. I diritti degli utenti. Il contratto di servizio e la carta della qualità dei servizi.***

Il campo dei servizi pubblici locali ripropone, continuamente, il dilemma della qualità dei servizi erogati. I processi di liberalizzazione di questi settori sono spesso motivati dalla convinzione che un maggior grado di concorrenzialità possa facilitare il perseguimento di obiettivi di maggiore efficienza.

La stessa distinzione tra funzioni di regolazione, spettanti ai poteri pubblici, e funzioni di gestione, affidate ad un soggetto esterno specializzato, è funzionale ad un miglioramento delle prestazioni del servizio erogato. E ciò anche indipendentemente dalle modalità di individuazione del gestore.

Nella pratica tale separazione di funzioni ha posto il problema di identificare strumenti giuridici più vincolanti, idonei a prestabilire standard di prestazione e condizioni vincolanti di erogazione del servizio.

Gli strumenti fin qui maggiormente diffusi sono stati il contratto di servizio e la carta della qualità dei servizi.

Il primo è un istituto introdotto dal citato articolo 35 della legge n. 448 del 2001. La norma mirava a sostituire i vecchi modelli pubblicistici di controllo sui servizi pubblici con uno strumento di natura pattizia. Il contenuto del contratto di servizio riguarda: i livelli di prestazioni di servizio; gli strumenti di controllo a disposizione dell’ente affidante; le condizioni di revoca del servizio; i diritti e i poteri spettanti agli utenti. Il contratto di servizio relativa a queste parti, nonché al ruolo delle parti sociali, dovrebbe essere determinata da un tavolo di concertazione con l’azienda di gestione.

La carta della qualità dei servizi viene introdotta dalla legge n. 244 del 2007 (Legge Finanziaria 2008) nell’ambito della disciplina del controllo dei servizi pubblici locali e tipizzata dall’articolo 2, comma 461.

La Carta - rivolta a “tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e a garantire la qualità, l’universalità e l’economicità delle relative prestazioni” - dovrebbe rendere trasparenti e accessibili le informazioni relative agli *standard* di qualità e di quantità delle prestazioni erogate, ai diritti dell’utenza nei casi di inadempimento del gestore, ai rimedi esperibili (reclami, azioni giudiziarie, ricorso a sedi conciliative, ecc.).

Sia l’elaborazione della Carta, che la verifica degli impegni in essa contenuti, prevedono il coinvolgimento delle associazioni di tutela dei consumatori e delle associazioni imprenditoriali interessate.

Il monitoraggio sull’andamento dei servizi viene, dunque, concepito sia come funzione collettiva (delle associazioni di categoria) , sia come diritto individuale, dal momento che ogni cittadino è legittimato a presentare osservazioni e proposte.

L’importanza delle Carte dei servizi è ribadita anche dal d.l. n. 1 del 2012 (Cresci-Italia), che nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, individua nello strumento della carta uno dei modi per far conoscere meglio agli utenti i propri diritti nei confronti dei gestori del servizio.

Entrambi gli strumenti intendono favorire un rapporto di cooperazione tra poteri pubblici locali, soggetti gestori e destinatari dei servizi. In molti casi, queste modalità hanno contribuito a promuovere un miglioramento della qualità dei servizi. In altri casi, tuttavia, rischiano di apparire uno strumento pletorico e inefficace. Il rischio maggiore, nell'attuale situazione di crisi economica, è quello di accrescere lo iato tra le aspettative dei cittadini e le reali possibilità dei poteri locali di soddisfare standard qualitativi e quantitativi esposti a continua compressione a causa della riduzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento dei relativi servizi.

### ***17. Le “professioni regolamentate” tra libertà di concorrenza e tutela del consumatore***

Come si è detto, il settore dei servizi comprende anche le prestazioni erogate in regime di attività professionale. Si tratta di un ambito del settore dei servizi, a sua volta, frammentato in varie segmentazioni e caratterizzato da una serie di peculiarità che rendono estremamente difficile, se non impossibile, una regolazione unitaria.

In questo Report assumiamo come punto di riferimento le “*professioni regolamentate*”, che ricomprendono le “attività riservate per espressa disposizione di legge o non riservate, il cui esercizio è consentito solo a seguito d’iscrizione in ordini o collegi subordinatamente al possesso di qualifiche professionali”. Segnatamente si tratta delle professioni di agente di cambio, avvocato, attuario, biologo, consulente del lavoro, perito agrario, agrotecnico, architetto, dottore agronomo e forestale, ingegnere, geologo, chimico, tecnologo alimentare, notaio, giornalista, commercialista esperto contabile e assistente sociale<sup>55</sup>.

Per le “*professioni sanitarie*”, cioè quelle prestate nell’ambito del Servizio sanitario nazionale o in rapporto convenzionale con lo stesso, valgono disposizioni normative specifiche che saranno, ove opportuno, richiamate nel testo.

Un’attenzione particolare è dedicata alla professione di avvocato (paragrafo 5), non solo perché nel 2012 è entrata in vigore una complessiva riforma dell’ordinamento forense, ma anche perché questa legge è emblematica delle numerose resistenze al processo di liberalizzazione delle professioni<sup>56</sup>.

L’intricata vicenda delle liberalizzazioni delle professioni intellettuali, letta sullo sfondo del diritto europeo, evidenzia la difficoltà di individuare *un punto d’equilibrio tra libertà di concorrenza e tutela dei consumatori*.

Come si è detto, nello spazio giuridico comunitario la ricerca di tale equilibrio era sembrata relativamente semplice con riferimento al mercato delle merci. A presidio della libera concorrenza, nazionale e transfrontaliera, è stato sufficiente operare, da un lato, attraverso gli strumenti classici della normativa antitrust (divieto di intese restrittive, concentrazioni e abuso di posizione dominante), dall’altro, con il ricorso al principio del “mutuo riconoscimento” tra le discipline regolative dei diversi Paesi di origine delle merci.

Libertà economica dell’imprenditore e la libertà di scelta del consumatore sono, dunque, a lungo apparse come due facce della stessa medaglia.

---

<sup>55</sup> Per le “professioni non regolamentate” si applica la legge 14 gennaio 2013, n. 4, *Disposizioni in materia di professioni non organizzate*.

<sup>56</sup> Tra i progetti di legge in tema di professioni, il cui iter si è interrotto per la fine della legislatura, merita una segnalazione la proposta di modifica della legge n. 69/1963, in materia di *Ordinamento della professione di giornalista*. Il provvedimento, approvato dalla sola Camera, non ha proseguito il suo iter al Senato (A.S. 2885).

Diverso è il discorso per il “mercato” dei servizi, che con la sua definizione ampia e generica – in assenza di cautele normative – finisce per includere settori che possono incidere su valori primari: dai servizi pubblici (si pensi alla salute e all’istruzione) ai servizi di interesse generale.

Analogamente, anche molti dei servizi “professionali” sono rivolti ad erogare prestazioni connesse al soddisfacimento di diritti fondamentali: dal diritto alla salute al diritto alla difesa.

E’ questa la ragione alla base della scelta operata da molti Stati membri (sia pur in misura diversa) di sottrarre tali attività alle regole del mercato.

Nell’ordinamento italiano restrizioni quali le barriere all’ingresso, il sistema delle tariffe minime-massime, il divieto della pubblicità e l’inammissibilità della forma societaria (per limitarci agli aspetti più emblematici) sono state per lungo tempo giustificate come misure finalizzate a preservare “il decoro o la dignità della professione” e, al contempo, ad assicurare una miglior qualità ‘tecnica’ della prestazione al consumatore-utente.

Al contrario, l’ordinamento dell’Unione europea sembra non conoscere deroghe al principio secondo cui *l’attività professionale*, nella misura in cui ha una valenza economica, è al contempo *attività di impresa* (e l’ordine è un’associazione di imprese), sebbene in taluni casi le istanze di protezione del consumatore possano costituire, come vedremo, una giustificazione di misure restrittive della libera circolazione dei servizi professionali<sup>57</sup>.

Il primo impulso alla liberalizzazione delle professioni è, pertanto, frutto del progressivo adattamento del nostro sistema alla normativa sovranazionale; un adattamento molto lento, a causa della forte opposizione degli ordini (Della Cananea, 2003).

In epoca più recente le liberalizzazioni (tra cui anche quella delle professioni) sono tornate al centro della vita pubblica quale uno dei principali strumenti per rilanciare la crescita, al fine di contrastare la recessione economica che ormai da diversi anni attanaglia il Vecchio continente.

## **18. Il primo impulso alla liberalizzazione: la “legge Bersani” (D.L. n. 223/2006)**

La legge 4 agosto 2006, n. 248 di conversione del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. “decreto Bersani”) ha aperto la strada in direzione della liberalizzazione delle professioni intellettuali, in attuazione del “principio comunitario di libera concorrenza e di libertà di circolazione di persone e servizi”.

L’art. 2 del decreto sancisce, in particolare, l’abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono:

a) “L’obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti” (il c.d. “patto di quota lite”)<sup>58</sup>.

Rompendo il ‘tabù’ delle tariffe predeterminate, si prevede la libera pattuizione del prezzo del servizio. Ciò in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale, sul presupposto dell’equivalenza tra ordini professionali e “associazioni di imprese”, ha sancito che le tariffe da essi stabilite possono essere qualificate come una “misura restrittiva della concorrenza” (ai sensi

---

<sup>57</sup> Peraltro, le professioni sanitarie e, entro certi limiti, l’attività di notaio e di avvocato sono sottratte all’applicazione dei principi contenuti nella già citata Direttiva Bolkestein (artt. 2 e 17), recepita in Italia con il D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 e il D.lgs. 6 agosto 2012, n. 147

<sup>58</sup> L’art. 2233 c.c., come modificato, prevede che il patto di quota lite deve essere redatto in forma scritta a pena di nullità.

dell'art. 101 TFUE, ex art. 81 TCE)<sup>59</sup>. Nella versione originaria del decreto (prima delle modifiche in sede di conversione) si disponeva direttamente l'abrogazione delle "previsioni normative e pattizie volte alla fissazione di tariffe fisse o minime", e non semplicemente l'abrogazione "dell'obbligatorietà delle tariffe"<sup>60</sup>.

b) *"Il divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni, secondo criteri di trasparenza e veridicità il cui rispetto è verificato dall'ordine"*.

Il divieto di pubblicizzare i propri servizi è stato un elemento caratterizzante l'esercizio delle professioni intellettuali. La pubblicità – secondo la tesi tradizionale – poteva compromettere il rapporto fiduciario con il cliente-consumatore, la riservatezza del professionista, il decoro e la credibilità del corpo professionale. L'abrogazione del divieto di pubblicità era compensata (con un'altra modifica in sede di conversione), attribuendo agli ordini professionali il potere di verifica sulla trasparenza e veridicità delle pubblicità. Tale ultima previsione derogava alla regola generale del sistema giuridico che attribuisce, invece, il controllo sulla "pubblicità ingannevole" esclusivamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>61</sup>.

c) *"Il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti (fermo restando che l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità)"*.

Il divieto di esercitare professioni intellettuali in forma societaria era tradizionalmente finalizzato ad evitare che, utilizzando lo 'schermo' della società, l'attività professionale potesse essere fornita da soggetti non abilitati ad essa<sup>62</sup>. Il primo passo per il superamento del divieto fu compiuto con l'art. 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266 che abrogò l'anzidetto divieto, demandando ad un apposito regolamento di attuazione – mai giunto a compimento – la disciplina delle società tra professionisti.

## **19. La nuova fase: i decreti legge 'della crisi' (nn. 138, 183/2011 e n. 1/2012) e il Regolamento di riforma delle professioni (DPR. n. 137/2012)**

---

<sup>59</sup> Sentenza 18 giugno 1998, C-35/1996, *Commissione c. Italia*. Il principio è ribadito nella recentissima pronuncia 18 luglio 2013, C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi*. Cfr., tuttavia, la giurisprudenza riportata nel paragrafo finale.

<sup>60</sup> In sede di conversione è stato aggiunto anche un rinvio alla tariffa professionale nel caso di liquidazione giudiziale dei compensi.

<sup>61</sup> In forza dell'art. 8 del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 e, ancor prima, dell'art. 21 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (c.d. Codice del Consumo).

<sup>62</sup> Tale divieto risale all'art. 2 della legge n. 1815 del 1939. In linea con questa previsione l'art. 2232 c.c. tutt'ora statuisce: "il prestatore d'opera deve eseguire personalmente l'incarico assunto. Può tuttavia valersi, sotto la propria direzione e responsabilità, di sostituti e ausiliari, se la collaborazione di altri è consentita dal contratto o dagli usi e non è incompatibile con l'oggetto della prestazione".



Il punto debole del decreto Bersani è stato, alla prova dei fatti, quello di avere affidato agli stessi ordini professionali il compito di adeguare i codici deontologici alle nuove prescrizioni normative<sup>63</sup>. Ciò risulta evidente dalla lettura della relazione dell'*Autorità garante della concorrenza e del mercato*, a conclusione di un'indagine conoscitiva sugli ordini professionali<sup>64</sup>. In uno dei passaggi più rilevanti si legge che un numero significativo di codici deontologici, emendati in seguito all'entrata in vigore del decreto Bersani, utilizza strumentalmente la nozione di "decoro della professione", al fine di "indurre gli iscritti ad applicare tariffe uniformi e di limitare ingiustificatamente l'attività pubblicitaria dell'attività professionale".

La questione della liberalizzazione delle professioni diventa di nuovo punto centrale delle politiche governative, allorché – al culmine di una crisi delle borse europee (e di un forte ampliamento del differenziale tra i tassi sui titoli italiani e quelli tedeschi) – il governatore uscente della BCE Jean Claude Trichet e quello in pectore Mario Draghi rivolgono in data 5 agosto 2011 una lettera al governo italiano (all'epoca presieduto da Silvio Berlusconi), che prescrive una serie dettagliata di misure economiche.

Tra queste: "Una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme inclusa la *piena liberalizzazione dei servizi professionali* e dei servizi pubblici locali".

E' l'inizio di una nuova fase del processo di liberalizzazione delle professioni, portato innanzi attraverso una serie di leggi in rapida successione difficili (come capita sovente nella legislazione italiana) da ricondurre ad un disegno organico. Prima il D.L. 13 agosto 2011, n. 138 – *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione* – (art. 5), poi la Legge 11 novembre 2011, n. 183 – *Legge di stabilità 2012* (art. 10) ed infine il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 – *Decreto "Cresci-Italia"* – (art. 9). Da ultimo, è stato emanato il D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137, recante la *Riforma degli ordinamenti professionali* che non innova il quadro normativo, ma si limita, per così dire, a codificare la disciplina vigente.

Analizzati complessivamente i provvedimenti in parola presentano alcune significative novità (la cui reale portata ed efficacia è, peraltro, ancora tutta da vagliare): vale a dire l'abbattimento delle barriere all'ingresso (paragrafo 4.1); l'eliminazione delle tariffe professionali (paragrafo 4.2.); il riconoscimento delle "società tra professionisti" (paragrafo 4.3.) Per ciò che, invece, concerne la pubblicità, si tratta per lo più di un '*restyling*' della riforma del 2006 (paragrafo 4.4.). In maniera alquanto enfatica l'art. 2 del DPR. n. 137 statuisce che "l'accesso alle professioni regolamentate è libero, fatto salvo l'esame di Stato previsto dall'art. 33 della Costituzione". Sono vietate "le limitazioni all'iscrizione negli albi professionali, salvo quelle fondate sul possesso di titoli richiesti espressamente dalla legge [...] e su altri motivi imperativi di interesse generale". Così come non sono ammesse "limitazioni del numero di persone autorizzate ad esercitare una professione" se non in presenza "di ragioni di pubblico interesse, quale la tutela della salute"<sup>65</sup>.

Ma quali sono i motivi e le ragioni di "pubblico interesse" tali da giustificare una restrizione del principio del libero accesso alla professione? A ben vedere si tratta di una clausola generale assai ampia, tale da consegnare al legislatore una pressoché assoluta discrezionalità.

---

<sup>63</sup> In base al comma 3 dell'articolo 2 "le disposizioni deontologiche e i codici di autodisciplina sono adeguate entro il 1° gennaio 2007" [...] "in caso di mancato adeguamento le norme in contrasto sono in ogni caso nulle".

<sup>64</sup> Relazione conclusiva IC34 del 15 gennaio 2009, disponibile su <http://www.agcm.it/indagini-conoscitive-db.html>.

<sup>65</sup> Per quanto riguarda il personale sanitario è noto che il legislatore limita sulla base delle esigenze del S.S.N. l'accesso ai corsi universitari di specializzazione, ma non il concreto esercizio della professione di coloro che si siano già iscritti agli ordini. Sembra, pertanto, che la deroga valga a confermare le limitazioni all'apertura di nuove farmacie. Limitazioni peraltro rese più flessibili dall'ampliamento della pianta organica delle farmacie in forza dell'art. 11 del decreto "Cresci-italia".

Lo stesso regolamento introduce una deroga (oltre a quella già ricordata per le professioni sanitarie) per la professione notarile<sup>66</sup>. Rispetto a quest'ultima si deve, peraltro, segnalare un'importante previsione contenuta nel D.L. "Cresci-Italia", il cui art. 12 ha previsto un incremento di 500 unità nell'organico dei notai ed ha rafforzato la concorrenza, consentendo l'esercizio della professione nell'intero distretto di Corte d'appello nel quale è situata la sede notarile.

Anche in materia di tariffe il quadro normativo non è esente da contraddizioni. Portando a compimento la riforma del 2006, il D.L. "Cresci-Italia" sancisce perentoriamente "l'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico" (art. 9, 1 comma).

E, tuttavia, dopo aver abolito le tariffe, il Governo si è dovuto porre il problema di quali criteri adoperare nei casi liquidazione del compenso da parte di un organo giurisdizionale: ci si deve affidare al criterio soggettivo dell'equità oppure a un qualche criterio oggettivo predeterminato? Non potendo 'smentire' se stesso, il Governo ha previsto che in tali casi l'organo giurisdizionale debba fare riferimento a "parametri" (anziché a "tariffe"), da fissarsi con appositi decreti ministeriali, apparentemente (qui la novità) senza la necessità di consultare gli ordini (2 e 3 comma).

Anche la previsione, nei minimi dettagli, delle modalità per la pattuizione del compenso professionale sembra contraddire l'intenzione espressa di estendere la libertà contrattuale delle parti. In base al comma 4 dell'articolo in parola, il professionista deve non solo rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico, ma dovrà anche predisporre "un preventivo di massima" che renda preliminarmente nota al cliente la misura del compenso.

Tra le novità spicca, inoltre, l'obbligo a carico del professionista di stipulare, "anche per il tramite di convenzioni collettive negoziate dai consigli nazionali e dagli enti previdenziali dei professionisti, idonea assicurazione per i danni derivanti al cliente dall'esercizio dell'attività professionale, comprese le attività di custodia di documenti e valori ricevuti dal cliente stesso (art. 5 D.P.R., n 137).

La disciplina molto stringata sulle società inter-disciplinari, contenuta nel decreto del 2006, permetteva unicamente di esercitare la professione nell'ambito di associazioni professionali o per mezzo di tipi societari che salvaguardassero il principio della personalità dell'incarico e della relativa responsabilità (vale a dire esclusivamente attraverso società di persone).

Tale normativa è stata complessivamente ridefinita dal D.L. n. 183/2011, come emendato dal D.L. "Cresci-Italia". Si consente ora la costituzione di "società tra professionisti secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile". Le società potranno pertanto essere costituite ricorrendo sia alle forme delle società di persone, sia alle forme delle società di capitali ovvero delle società cooperative (Cian, 2012).

Il relativo statuto deve, a pena di nullità, necessariamente prevedere:

- l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci;

---

<sup>66</sup> Si deve ricordare che la legge notarile (n. 89 del 1913) dispone all'art. 4 che il "numero e la residenza dei notai per ciascun distretto è determinato con decreto del Ministro della giustizia emanato, uditi i Consigli notarili e le Corti d'appello, tenendo conto della popolazione, della quantità degli affari, della estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione".

- l'ammissione in qualità di soci dei soli professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi, nonché dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, purché in possesso del titolo di studio abilitante, ovvero soggetti non professionisti soltanto per prestazioni tecniche, o per finalità di investimento<sup>67</sup>;

- criteri e modalità affinché l'esecuzione dell'incarico professionale conferito alla società sia eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale richiesta.

La società tra professionisti può anche essere di natura multidisciplinare, ma il professionista socio può partecipare ad una sola società ed osservare il codice deontologico del proprio ordine.

Per quanto concerne la pubblicità dei servizi professionali i vari provvedimenti del biennio 2011/2012 non aggiungono molto, sul piano sostanziale, a quanto già stabilito dalla disciplina del 2006.

Il D.P.R. 137 all'art. 4 ribadisce che “E' ammessa con ogni mezzo la pubblicità informativa avente ad oggetto l'attività delle professioni regolamentate, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale e i compensi richiesti per le prestazioni [...]”. Tale pubblicità deve essere funzionale all'oggetto, veritiera e corretta, non deve violare l'obbligo del segreto professionale e non deve essere equivoca, ingannevole o denigratoria<sup>68</sup>. La violazione di tali limiti può costituire, per un verso, un illecito disciplinare la cui valutazione è di competenza degli ordini professionali, per altro verso, una violazione delle disposizioni in materia di pubblicità ingannevole la cui valutazione spetta all'*Autorità della concorrenza e del mercato*.

## **20. La riforma della professione forense (Legge n. 247/2012): un passo indietro?**

Dopo numerosi tentativi di riforma avviati nelle precedenti legislature – ad ottant'anni dalla legge professionale forense del 1933 – con legge 31 dicembre 2012, n. 247 è stata approvata un'organica normativa che ridisegna la professione di avvocato<sup>69</sup>.

La legge, approvata in piena crisi del Governo Monti poco prima che si sciogliessero le camere, segna – a detta di molti osservatori – una *significativa marcia indietro* rispetto ai precedenti provvedimenti di apertura del mercato delle professioni.

A cominciare dall'art. 2 della legge che inserisce tra le attività riservate in esclusiva agli avvocati - oltre alla rappresentanza e difesa in giudizio – la consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale, purché (con l'aggiunta di opportuna precisazione) “connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato”.

Per quanto riguarda la determinazione del compenso l'art. 13 conferma sì le innovazioni contenute nel D.L. “Cresci-Italia”, ma con una sostanziale variante. I parametri, da adottarsi in caso di liquidazione giudiziale del compenso e in ogni altro caso di mancata determinazione consensuale dello stesso, sono adottati con decreto del Ministro della Giustizia su “proposta del Consiglio nazionale forense”.

---

<sup>67</sup> In ogni caso il numero dei soci professionisti e la partecipazione al capitale sociale dei professionisti deve essere tale da determinare la maggioranza di due terzi nelle deliberazioni o decisioni dei soci.

<sup>68</sup> Nella relazione illustrativa al D.P.R. 137/2012 si legge che nel concetto di pubblicità informativa «deve comprendersi logicamente la pubblicità comparativa in termini assoluti e non quella comparativa in senso stretto, tradotta con raffronti relativi ad altri specifici professionisti». In altre parole, la pubblicità informativa può avere ad oggetto informazioni circa i compensi praticati, purché non comparativi con quelli applicati da altri studi o professionisti.

<sup>69</sup> La normativa introdotta dalla legge 247 prevale su quella contenuta nel D.P.R. 137/2012, che risulta quindi inapplicabile anche alla professione forense.

Anche per ciò che concerne le società tra avvocati la delega al Governo prevede, diversamente dal modello generale, che l'esercizio della professione forense in forma societaria possa essere consentito esclusivamente a società di persone, di capitali o cooperative, i cui soci siano avvocati iscritti all'albo. Non è ammessa, pertanto, la partecipazione di soggetti non professionisti anche soltanto per prestazioni tecniche, o per finalità di investimento.

L'articolo 21 rende, infine, più difficile la permanenza nell'albo degli iscritti. Essa sarà consentita solo a chi dimostri di esercitare la professione in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente. La mancanza dei citati requisiti, senza giustificati motivi, comporta la cancellazione dell'avvocato dall'albo (fatto salvo, tuttavia, il contraddittorio con l'interessato).

## **21. Un bilancio sulle liberalizzazioni delle professioni**

In definitiva, le disposizioni normative introdotte negli ultimi anni e la loro attuazione (pur con tante contraddizioni<sup>70</sup>) hanno contribuito ad *aprire il mercato dei servizi professionali regolamentati*, attraverso un insieme di misure che hanno condotto, tra l'altro: al libero accesso alle professioni (almeno in termini di principio); all'abolizione delle tariffe professionali; all'ammissibilità della pubblicità informativa in tutte le sue forme; alla fornitura di servizi professionali anche attraverso società di capitali. Significative novità hanno riguardato tra l'altro le categorie dei notai e dei farmacisti rispetto alle quali, pur a fronte di forti resistenze, si è operato un aumento significativo delle relative piante organiche (artt. 11 e 12 del D.L. "Cresci-Italia").

Si può auspicare che nei suoi successivi interventi normativi, meno improntati all'urgenza di rispondere alla 'crisi' e più ponderati, il legislatore riesca ad individuare un equilibrio più avanzato tra libertà di concorrenza e tutela del consumatore.

In quest'ottica, l'abrogazione sic et simpliciter delle tariffe professionali non è necessariamente la misura più efficace per incrementare la concorrenza e, al contempo, per garantire la qualità della prestazione al consumatore. A riconoscere una centralità della tutela del consumatore nella disciplina dei servizi professionali (segnatamente quelli prestati dagli avvocati) è, del resto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Recenti pronunce, infatti, fermo restando il principio dell'equiparazione tra attività professionale e attività imprenditoriale, hanno riconosciuto l'ammissibilità di limiti alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento (anche attraverso tariffe), nella misura in cui sono *funzionali a tutelare il consumatore*, il "destinatario dei servizi giudiziali".

"Se è vero che una tariffa che fissi onorari minimi non può impedire ai membri della professione di fornire servizi di qualità mediocre, non si può escludere a priori che tale tariffa consenta di evitare che gli avvocati siano indotti, in un contesto come quello del mercato italiano, il quale, come risulta dal provvedimento di rinvio, è caratterizzato dalla presenza di un numero estremamente elevato di avvocati iscritti ed in attività, a svolgere una concorrenza che possa tradursi nell'offerta di prestazioni al ribasso, con il rischio di un peggioramento della qualità dei servizi forniti"<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> L'Autorità della concorrenza e del mercato ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti del Consiglio Nazionale Forense, per accertare l'esistenza di intese in violazione dell'articolo 101 del TFUE.

<sup>71</sup> Sentenza 5 dicembre 2006, C-94/04, *Cipolla* (punto 67). Nello stesso senso anche la più recente pronuncia 29 marzo 2011, C-565/08, *Commissione c. Italia* che respinge il ricorso della Commissione avverso la legge italiana nella parte in cui prevede massimi tariffari: "Va rilevato, al riguardo, che la normativa italiana sugli onorari è caratterizzata da una flessibilità che sembra permettere un corretto compenso per qualsiasi tipo di prestazione fornita dagli avvocati. Così, è

## **Bibliografia**

- AEEG, *Relazione annuale 2012*, [http://www.autorita.energia.it/allegati/relaz\\_ann/12/ra12\\_2.pdf](http://www.autorita.energia.it/allegati/relaz_ann/12/ra12_2.pdf).
- Amato G., 2006, *L'errore Bolkestein. Armonizzare stanca*, *Il Sole 24 Ore*, 19 febbraio 2006.
- Alpa G., *Introduzione al diritto dei consumatori*, Laterza, Bari-Roma, 2006.
- Brancasi A., (a cura di), 2003, *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Il Mulino, Bologna.
- Bastianelli F. 2006, *La politica energetica dell'Unione europea e la situazione dell'Italia*, "La comunità internazionale", n. 3, 443 ss.
- Bellantuono G., 2009, *Contratti e regolazione nei mercati dell'energia*, Il Mulino, Bologna.
- Cameron P., 2005, *Legal Aspects of EU Energy Regulation*, Oxford University Press.
- Canino F., 2008, *La politica dell'energia*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, vol. III, Milano, Giuffrè.
- Cantaro A., La Rocca D., Losurdo F., 2011, *La tutela de los consumidores en el mercado energético*, G. Maestro Buelga, M.A. García Herrera, E. Virgala Fororuia (a cura di), *La tutela de los consumidores en el mercado energético*, Comares editorial, Granada.
- Cassese S., (a cura di), 2011, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma.
- Cassese S., 2008, *Introduzione. Im Zweifel für Europa*, S. Micossi, G.L. Tosato (a cura di), *L'Unione Europea nel XXI secolo. «Nel dubbio, per l'Europa»*, Il Mulino, Bologna.
- Cassese S., 1996, *Le trasformazioni dei servizi pubblici*, "Economia pubblica", n. 5, 5 ss.
- Cavallari L., 2010, *Privatizzazioni e liberalizzazioni: i servizi di pubblica utilità fra politica e finanza*, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, Il Mulino, Bologna.
- M. Cian, 2012, *La nuova società tra professionisti. Primi interrogativi e prime riflessioni*, "Le nuove leggi civili commentate", I, 2012, 19 ss.
- Clarich M., (1998), *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, "Diritto pubblico", n. 2, 187 ss.
- Commissione, Comunicazione *Un'agenda europea dei consumatori – Stimolare la fiducia e la crescita*, COM (2012) 225 def.
- Commissione, Relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Progressi compiuti nella realizzazione del mercato interno del gas e dell'elettricità*, COM (2008) 192 def.

---

possibile aumentare gli onorari fino al doppio delle tariffe massime altrimenti applicabili, per cause di particolare importanza, complessità o difficoltà, o fino al quadruplo di dette tariffe per quelle che rivestono una straordinaria importanza, o anche oltre in caso di sproporzione manifesta, alla luce delle circostanze nel caso di specie, tra le prestazioni dell'avvocato e le tariffe massime previste. In diverse situazioni, inoltre, è consentito agli avvocati concludere un accordo speciale con il loro cliente al fine di fissare l'importo degli onorari" (punto 53).

Commissione (a), Comunicazione *Il servizio universale di telecomunicazioni nella prospettiva di un contesto pienamente liberalizzato. Un elemento essenziale della società dell'informazione* COM (1996) 73, def.

Commissione (b), Comunicazione *Criteri di valutazione dei regimi nazionali di calcolo dei costi e di finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, e agli orientamenti degli Stati membri in merito al funzionamento di tali regimi* COM (1996) 608 def.

Consiglio dell'Unione europea, 2013, *Raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e sul programma di stabilità 2012-2017* COM(2013) 362 def.

Della Cananea G., 2003, *Ordinamento delle professioni*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.

De Vergottini G., 2009, *Liberalizzazione dei servizi nell'Unione Europea*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/liberalizzazione-dei-servizi-nell-unione-europea\\_\(XXI-Secolo\).](http://www.treccani.it/enciclopedia/liberalizzazione-dei-servizi-nell-unione-europea_(XXI-Secolo).)

Heimler, 2006, *La Direttiva Bolkestein, "Mercato, concorrenza e regole"*, n. 1, 95 ss.

Irti N., 2003, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari-Roma.

Lo Faro A., 2005, *Turisti e vagabondi: riflessioni sulla mobilità internazionale dei lavoratori senza confini*, "Lavoro e Diritto", n. 3, 456 ss.

Mangiameli S. (a cura di), 2008, *I servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino.

Maestro Buelga G., García Herrera M.A., Virgala Fororuia E., 2011, *El mercado europeo de la energía: contradicciones y paradojas*, in IID, (a cura di), *La construcción del mercado europeo de la energía*, Comares Editorial, Granada.

Marcou G., 2006, *La notion juridique de regulation*, "Actualité juridique de droit administrative", 347 ss.

Marcou G., Moderne F., 2005, *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, Editions L'Harmattan, Paris.

Mattei U., 2011, *Beni comuni*, Laterza, Bari-Roma.

Mc Cahery J. A., Vermeulen E. P. M., 2005, *Does the European Company Prevent the 'Delaware Effect'*, "European Law Journal", vol. 11, n. 6, 785 ss.

Miccù R., Giachetti Fantini M., 2011, *El mercado de la energía en Italia*, G. Maestro Buelga, M.A. García Herrera, E. Virgala Fororuia (a cura di), *La tutela de los consumidores en el mercado energético*, Comares editorial, Granada

Monti M., 2010, *Rapporto alla Commissione, Una nuova strategia per il mercato unico*.

Munari F., 2006, *Il nuovo diritto dell'energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei*, *Il diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2006, 881 ss.

Napolitano G., 2012, *La politica europea per il mercato interno dell'energia e il suo impatto sull'ordinamento italiano*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Napolitano G., 2005, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna.

Perez R., 2002, *Telecomunicazioni e concorrenza*, Giuffrè, Milano.

- Ranci P. 2010, *Le infrastrutture energetiche: l'Italia e il mercato unico europeo*, in P.M. Manacorda (a cura di), *I nodi delle reti*, Passigli editori, Firenze.
- Reich N., 2004, *Il consumatore come cittadino – il cittadino come consumatore: riflessioni sull'attuale stato della teoria del diritto dei consumatori nell'Unione europea*, *Nuova giur. civ. comm.*, 2004, II, 345 ss.
- Rodotà S., 1999, *Persona-consumatore*, P. Stanzone (a cura di), *La tutela del consumatore tra liberismo e solidarismo*, Esi editrice, Napoli.
- Sorace D., 2007, *Il modello di regolazione dell'energia: profili generali*, E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Giappichelli, Torino.
- Sorace D., 2004, *Il servizio d'interesse economico generale dell'energia elettrica in Italia tra concorrenza ed altri interessi pubblici*, *"Diritto pubblico"*, n. 3, 1010 ss.
- Stagnaro C., 2012, *Introduzione*, Istituto Bruno Leoni, *Indice delle liberalizzazioni 2012*, IBL Libri, Torino.
- Subramanian G., 2002, *The Disappearing Delaware Effect*, Harvard Law School John, M. Olin Center for Law, Economics and Business, Paper 391.
- Vigneri A., De Vincenti C., 2011, *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Maggioli editore, Roma.

## IV

# Liberalizzare nei principali mercati dei servizi a rete: un'analisi su concentrazione e prezzi

*di*

***Luisa Monaco***

### ***1. Introduzione e premessa metodologica***

Nel presente capitolo viene effettuata un'analisi della dinamica concorrenziale e dell'andamento dei prezzi riferiti ad alcuni tra i mercati interessati dal processo di liberalizzazione. Nello specifico, vengono esaminati i mercati dell'energia elettrica, del gas naturale, dei servizi postali, della telefonia fissa e della telefonia mobile.

I dati impiegati nello studio sono tratti dai *report* annuali forniti dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG), dall'Autorità Garante delle Telecomunicazioni (AGCOM), nonché dall'Istat.

L'analisi della dinamica del mercato tiene conto dell'andamento delle quote delle imprese presenti in ciascun settore, in modo da controllare come si sia modificato, nell'intervallo temporale considerato (2008-2013)<sup>72</sup>, il potere esercitato dall'*incumbent*, nonché la posizione occupata dalle altre imprese di ordine minore. Sulla base del quadro riguardante la composizione dei mercati viene, poi, esaminato il grado di concentrazione presente in ciascun settore. Tale analisi viene svolta attraverso il calcolo degli indici di concentrazione  $C_3$  e  $C_4$  e dell'indice Herfindal-Hirschman (HHI) (Hirschman, 1964).

Gli indici  $C_3$  e  $C_4$  sono ottenuti dalla somma delle quote di mercato delle prime tre o quattro imprese presenti nel mercato. L'indice HHI è dato dalla somma dei quadrati delle quote di mercato delle imprese presenti nel settore. Tale indice può variare tra 0, nell'ipotesi di mercato assolutamente frammentato (in cui ogni impresa possiede una quota prossima a 0), e 10.000, nel caso in cui nel mercato sia presente una sola impresa monopolista. I valori intermedi dell'HHI denotano diversi gradi di concentrazione del mercato. In particolare, per valori inferiori a 1.500 il mercato si considera non concentrato, per valori compresi tra 1.500 e 2.500 il mercato si configura come moderatamente concentrato, infine, valori superiori a 2.500 connotano situazioni di elevata concentrazione.

Per calcolare l'indice HHI in modo corretto bisognerebbe disporre delle informazioni sulle quote di mercato possedute da tutti gli operatori presenti. Ci preme specificare che i dati sui quali abbiamo effettuato l'analisi che segue annoverano alla voce "Altri" la somma delle quote di mercato detenute dalle imprese marginali, pertanto la stima presenta un *bias*, seppur minimo, rispetto a un'analisi che tenesse conto di tutte le quote specificatamente indicate.

---

<sup>72</sup> Per ragioni legate alla robustezza dell'analisi, i dati iniziali di alcune serie storiche potranno essere successivi al 2008, in quanto non si è sempre disposto di un *set* completo di informazioni.



Infine, l'analisi dell'andamento dei prezzi nei mercati tiene conto del *trend* registrato dagli stessi nei settori merceologici considerati, anche attraverso il confronto con l'andamento seguito dall'indice generale dei prezzi al consumo. Attraverso le informazioni fornite dall'AEEG e dall'AGCOM, inoltre, con riguardo al mercato dell'energia elettrica e del gas viene anche presentata una configurazione dell'andamento del prezzo riferito a un consumatore domestico tipo.

## **2. Il settore dell'energia**

Il settore dell'energia elettrica è stato interessato da numerosi provvedimenti normativi che hanno cambiato in modo significativo l'assetto del mercato. Prima dei provvedimenti di riordino il mercato dell'energia era caratterizzato dalla presenza di Enel quale unica impresa monopolista di proprietà pubblica, che operava in tutte le fasi della filiera; i prezzi, in tale contesto, erano regolati in un regime di fissazione amministrativa.

Il processo di liberalizzazione è stato avviato con la direttiva comunitaria n. 96/92/CE recepita in Italia con il Decreto 79/99 (cd. Decreto Bersani), che ha inteso rendere il mercato competitivo, consentendo l'ingresso a terzi operatori.

In generale, gli aspetti principali del processo di riforma del settore elettrico hanno riguardato l'istituzione della Borsa dell'Energia, la creazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'adozione del sistema di separazione tra attività infrastrutturali e attività di produzione e vendita, cd. *unbundling*. La Borsa dell'Energia, istituita il 1° aprile 2004 ed operante dal 2005, è guidata dal Gestore dei mercati energetici (GME); attraverso la Borsa l'energia viene scambiata al costo marginale, ossia il costo di produzione dall'ultimo operatore necessario affinché l'intera domanda del sistema possa essere coperta. L'AEEG è stata istituita ai sensi della legge 481/95 e ha il compito di garantire la promozione della concorrenza nel settore energetico.

Infine, l'*unbundling* nasce con il D.lgs. n. 93/2011 attraverso il quale il legislatore italiano, al fine di garantire e promuovere la competitività nel settore, ha dato attuazione alle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE, disponendo che il soggetto che svolge attività di gestione e sviluppo della rete elettrica non possa esercitare, direttamente o indirettamente, attività di produzione e fornitura, né gestire, neppure temporaneamente, infrastrutture o impianti di produzione di energia elettrica.

Un altro fattore che ha contribuito ad apportare modifiche nella struttura del mercato è stato rappresentato dalla rapida diffusione di impianti di produzione fotovoltaica istituiti grazie al D.lgs. 387/2003 in attuazione della direttiva comunitaria 2001/77/CE. L'impiego di tale tecnologia ha permesso di ridurre il grado di dipendenza del sistema energetico nazionale, oltre che porsi in concorrenza diretta con i gruppi che producono energia elettrica da fonti convenzionali. Gli oneri legati alla generazione elettrica fotovoltaica, infatti, riguardano solamente la costruzione dell'impianto e, una volta realizzato, i costi marginali di produzione sono nulli. Occorre considerare, tuttavia, che il finanziamento del sistema di incentivi volti a favorire l'installazione di impianti fotovoltaici ha gravato sui prezzi dell'energia e, dunque, sui consumatori finali.

Il permanere della presenza della proprietà pubblica nel mercato energetico rappresenta un elemento controverso. Da un lato, il controllo diretto o indiretto da parte dello Stato viene visto come uno strumento volto a creare rendite a vantaggio dei burocrati o dell'impresa *ex* monopolista (Rincon-Aznar *et al.*, 2010). Dall'altro, il mantenimento di un potere di intervento e di veto esercitato dallo

Stato in quanto azionista di società in passato pubbliche, la cosiddetta *golden share*, parrebbe in una certa misura ammissibile, considerata l'importanza strategica del settore.

## 2.1 L'energia elettrica destinata al consumo

La struttura dell'offerta nel settore dell'energia elettrica è costituita da numerosi operatori. L'esame delle quote di mercato riguardanti la produzione di energia elettrica destinata al consumo (tab. 1) rileva, per l'anno 2012, che i primi tre operatori sono Enel con una quota del 21,6%, Eni con una quota del 10,4% ed Edison con una quota del 7,9%. Analizzando l'andamento delle quote di mercato dei tre principali gestori dal 2008 al 2012 si nota come la quota di Enel sia in costante diminuzione, essendosi ridotta dal 2008 del 13%; analogamente, il gestore Edison ha visto una progressiva contrazione della propria quota di mercato che dal 9,7% nel 2008 è scesa al 7,9% nel 2012. Di contro, la quota di Eni (fatta eccezione per l'anno 2009) si è mantenuta pressoché stabile. Occorre rilevare come la progressiva contrazione della quota di mercato dell'*incumbent* abbia reso disponibili spazi per i produttori minori, la cui quota complessiva è passata dal 12% nel 2008 al 25% per il 2012.

**Tab. 1 - Quote di mercato della produzione di energia elettrica destinata al consumo**

Operatori	2008	2009	2010	2011	2012	Var. % 2008-2012
Enel	34,6	34,2	28,4	27,7	21,6	-13,0
Eni	10,3	12,2	10,2	10,0	10,4	0,1
Edison	9,7	9,0	11,2	9,0	7,9	-1,8
E.On	7,5	7,1	5,8	5,5	4,7	-2,8
Edipower	9,3	8,5	5,6	5,1	4,1	-5,2
Tirreno Power	5,0	4,2	3,6	3,9	3,2	-1,8
A2A	2,7	4,4	3,9	3,8	3,4	0,7
Electrabel/Acea	1,9	1,9	1,9	-	-	-
GDF Suez	-	-	-	3,3	3,9	0,6*
Erg	-	-	2,7	2,7	3,2	0,5**
Sorgenia	1,7	1,5	1,5	2,2	2,1	0,4
Iren (Iride)	1,5	1,3	1,9	2,2	2,4	0,9
Saras	1,0	-	1,7	1,6	1,7	0,7
Axpo (EGL)	-	2,9	2,3	1,7	1,9	-1,0
C.V.A.	-	1,3	1,0	-	-	-0,3***
Altri operatori	12,0	10,7	18,2	21,2	25,0	13,0

Fonte: nostra elaborazione dati AEEG

\*dal 2011 al 2012, \*\*dal 2010 al 2012, \*\*\*dal 2009 al 2010

Chiaramente, la continua riduzione delle quote di mercato dei *leaders* ha prodotto degli effetti significativi sia sulla concentrazione, sia sul livello di competitività del settore. Analizzando il grado di concentrazione del mercato elettrico (tab. 2) sulla base degli indici  $C_3$  e  $C_4$  si nota come rispetto al 2008, anno in cui Enel, Edison ed Eni detenevano il 54,6% delle quote di mercato, nel 2012 le quote di mercato complessivamente detenute dagli stessi operatori risultano pari al 39,9%, essendo scese, quindi, di ben 14,7 punti percentuali.

Ancora, l'indice di concentrazione HHI nel periodo in esame è passato da 1582 nel 2008 a 1068 nel 2011 e a 740 nel 2012, con una riduzione complessiva del 53,2%. Da tali dati si evince come il mercato elettrico sia passato da una situazione di moderata concentrazione, presente fino al 2009, a una situazione concorrenziale a partire dal 2012, anno in cui l'indice HHI ha registrato un valore inferiore a 1000, grazie alla redistribuzione delle quote di mercato conseguente alla riduzione della *market share* detenuta dall'*incumbent*.

**Tab. 2 - Misure di concentrazione produzione energia elettrica destinata al consumo**

Indici	2008	2009	2010	2011	2012	Var. % 2008-2012
C <sub>3</sub>	54,6	55,4	49,8	46,7	39,9	-14,7
C <sub>4</sub>	63,9	63,9	55,6	52,2	44,6	-19,3
HHI	1582	1577	1155	1068	740	-53,2

Fonte: nostra elaborazione dati AEEG

L'ingresso di nuovi operatori nel mercato, che ha portato alla riduzione del valore degli indici di concentrazione, è stato reso possibile anche dall'introduzione di moderne tecnologie che hanno abbassato la dimensione minima degli impianti di produzione, favorendo un'apertura concorrenziale del mercato. Infatti, fino a non molto tempo fa il segmento della produzione all'interno del comparto elettrico era caratterizzato dalla presenza di forti barriere all'entrata, in quanto per operare si rendeva necessario sostenere ingenti costi fissi, in gran parte irre recuperabili; ciò scoraggiava, o rendeva addirittura impossibile, l'ingresso di nuovi operatori e consentiva il mantenimento della posizione monopolistica dell'operatore Enel. L'adozione di tecnologie innovative basate, per esempio, su impianti a ciclo combinato, impianti che sfruttano fonti energetiche rinnovabili ha, invece, consentito l'ingresso anche ad altri operatori, modificando la struttura del mercato.

## 2.2 Il mercato delle vendite al dettaglio

Dai dati forniti dall'AEEG riferiti all'anno 2012 si rileva che nel mercato della vendita di energia elettrica ai clienti finali sono presenti 463 imprese, di cui 324 (51 inattive) svolgenti attività di vendita nel Mercato libero, relativo alla possibilità accordata ai consumatori di scegliere liberamente dal 1° luglio 2007 il fornitore da cui acquistare energia elettrica, 136 operanti nel Servizio di maggior tutela, comparto in cui le condizioni economiche e contrattuali sono stabilite dall'Autorità per l'energia, riservato ai clienti domestici e alle piccole imprese che non hanno stipulato un contratto nel mercato libero, 3 nel Servizio di salvaguardia, riservato ai clienti di medie e grandi dimensioni che dopo la liberalizzazione non hanno optato per il mercato libero.

Per quanto riguarda, poi, i volumi di energia scambiati nell'intero mercato (tab. 3) si nota nel 2012, rispetto al 2011, una diminuzione complessiva del 4,2%. Andando nello specifico dei settori, si rileva come la maggiore contrazione dei volumi di vendita abbia riguardato il Servizio di salvaguardia che ha registrato un calo del 10,7% rispetto all'anno precedente, seguito dal Mercato di maggior tutela (-5,0%). Inoltre, il Mercato libero, grazie alla significativa crescita del settore

domestico, ha registrato una più moderata contrazione dei volumi, pari a -3,8%. Infine, i consumi non domestici hanno subito una contrazione su tutti i mercati.

**Tab. 3 - Volumi scambiati nel mercato dell'energia elettrica (GWh)**

Mercati	2011	2012	Var %
<b>Mercato di maggior tutela</b>	73.503	69.850	-5,0
- Domestico	49.425	49.664	-5,6
- Non domestico	24.078	23.186	-3,7
<b>Mercato di salvaguardia</b>	5.776	5.161	-10,7
<b>Mercato libero</b>	196.303	188.941	-3,8
- Domestico	12.565	14.596	16,2
- Non domestico	183.738	174.345	-5,1
<b>MERCATO FINALE</b>	275.582	263.952	-4,2

Fonte: nostra elaborazione dati AEEG

Si nota, inoltre, come mediamente i consumi dei clienti del Mercato libero siano più elevati rispetto al Mercato di maggior tutela e ciò starebbe a significare che, generalmente, i clienti passati al mercato libero sono quelli di dimensioni maggiori (utenti non domestici a bassa tensione) e che tale categoria di consumatori, proprio per la rilevanza delle spesa energetica sostenuta, è maggiormente propensa a passare ad altri venditori di energia quando ravvisa una convenienza nei prezzi praticati (AEEG, 2013).

Se poi si considera il dato riferito alle ripartizioni geografiche, si riscontra una certa disomogeneità nella struttura del mercato al dettaglio. In particolare, il passaggio dal Mercato tutelato al Mercato libero ha interessato prevalentemente le regioni del Centro e del Nord Italia, mentre nel Mezzogiorno è più diffusa la presenza dei segmenti della Maggior tutela e della Salvaguardia. In particolare, con riferimento alle vendite sul Mercato libero rispetto a quelle complessive, la Calabria presenta l'incidenza più bassa, con un rapporto del 45%, seguono poi Puglia, Campania e Sicilia con, valori compresi tra il 54 e il 57%.

L'analisi delle quote nel mercato del Servizio di maggior tutela (tab. 4) (misurate in termini di GWh) riferita ai primi quattro esercenti mostra un progressivo aumento della quota coperta da Enel, che è passata dall'84% nel 2009 all'85,4% nel 2012, con una crescita quindi dell'1,4%. La situazione riferita agli altri esercenti mostra una complessiva stazionarietà nel corso del periodo; l'aumento più significativo ha riguardato la quota di A2A Energia che è passata dal 3,2% al 3,7% con un aumento di quasi mezzo punto percentuale.

**Tab. 4 - Quote di mercato principali esercenti Servizio di maggior tutela**

Operatori	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
Enel Servizio Elettrico	84,0	84,4	85,2	85,4	1,4
Acea Energia (Acea Electrabel Elettricità fino al 2009)	5,3	5,2	4,6	4,5	-0,8
A2A Energia	3,2	3,0	3,7	3,7	0,5
Iride Mercato	1,4	-	-	-	-
Iren Mercato	-	1,4	1,4	1,4	0,0
Hera Comm	0,8	0,7	0,8	0,8	0,0
Trenta	0,6	0,7	0,7	0,7	0,1

Come si evince dalla tab. 5, l'indice HHI mostra un elevato e crescente grado di concentrazione del mercato, essendo passato da un valore di 7099 nel 2009 a 7331 nel 2012. Anche l'indice  $C_3$  dà ragione dell'elevato grado di concentrazione, mostrando come oltre il 90% del Mercato di maggior tutela sia servito da Enel Servizio Elettrico, Acea Energia e A2A Energia.

**Tab. 5 - Misure di concentrazione mercato di maggior tutela**

Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
$C_3$	92,5	92,6	93,5	93,6	1,1
HHI	7099	7163	7298	7331	3,3

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

L'analisi del Mercato libero, riferita al periodo 2009-2012 (tab. 6), mette in evidenza un certo equilibrio nelle quote di mercato. Al 2012 l'esercente Enel detiene il 20,3% delle quote e mostra un calo di 6,5 punti percentuali rispetto al 2009. Anche Edison ed E.On hanno visto ridursi la propria quota di mercato, avendo registrato una contrazione di oltre il 3%. La riduzione delle quote dei principali esercenti ha avvantaggiato le aziende minori, tra cui Hera, la cui quota è passata dal 2,9% nel 2009 al 3,7% nel 2012.

**Tab. 6 - Quote di mercato principali esercenti mercato libero (volumi)**

Esercenti	2009	2010	2011	2012	Var. 2009-2012
Enel	26,8	19,3	17,9	20,3	-6,5
Edison	12,1	13,2	11,7	9,0	-3,1
Eni	5,0	5,9	6,1	5,0	0,0
Acea	4,9	5,1	4,8	4,3	-0,6
E.On	6,4	6,0	4,5	3,4	-3,0
A2A	3,4	3,8	4,1	2,2	-1,2
Sorgenia	5,0	5,3	4,1	3,6	-1,4
Hera	2,9	3,2	3,7	3,7	0,8
Axpo	2,2	1,6	3,0	2,3	0,1

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Come si nota dalla tab. 7, l'indice HHI al 2012 assume un valore di 653, mostrando come il mercato libero sia connotato da un buon grado concorrenziale. Peraltro, i valori degli indici  $C_3$  e  $C_4$ , rispettivamente 34,3 e 38,6 al 2012, si presentano in deciso calo rispetto al 2009, confermando il *trend* verso l'apertura concorrenziale del mercato.

**Tab. 7 - Misure di concentrazione mercato libero**

Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2011
C <sub>3</sub>	45,3	38,5	35,7	34,3	-11,0
C <sub>4</sub>	50,3	44,4	40,5	38,6	-11,7
HHI	1018	743	649	653	-35,9

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Probabilmente, la dinamicità concorrenziale di questo comparto, come mostrato dai valori decrescenti degli indici di concentrazione, deriva dal fatto che un numero sempre più elevato di clienti<sup>73</sup> abbia deciso di passare al Mercato libero scegliendo operatori diversi da Enel, determinandone, così, una riduzione della quota di mercato.

I dati sullo *switching* mostrano un tasso del 12,1% della clientela non domestica e del 6,4% per la clientela domestica, relativi a un progressivo spostamento della domanda verso il Mercato libero (AEEG, 2013). Il maggior numero di *switching* in carico alla clientela non domestica è spiegabile con il fatto che all'aumentare dei consumi cresce anche la spesa complessiva, inducendo così gli utenti a ricercare offerte più vantaggiose. Su tale informazione, come vedremo nel prosieguo della trattazione, vanno fatte delle considerazioni sui differenziali di prezzo nei due settori che, se non corretti, indurranno un sempre più elevato numero di consumatori a tornare al Mercato tutelato.

### 2.3 La struttura dei prezzi

L'analisi della struttura dei prezzi per le utenze domestiche richiede, prioritariamente, un confronto con i dati riferiti all'Unione Europea. Tale confronto viene svolto considerando i prezzi al netto e al lordo di imposte e oneri, riferiti alle diverse classi di consumo annuo delle famiglie italiane; in particolare sono aggregate le seguenti classi:

- Consumi <1000 kWh/a
- Consumi 1000-2500 kWh/a
- Consumi 2500-5000 kWh/a
- Consumi 5000-15000 kWh/a
- Consumi >15000 kWh/a

Dal confronto con la media europea (tab. 8) si nota come l'Italia presenti per le prime due classi di consumo prezzi più bassi rispetto a quelli mediamente praticati nell'UE. Il differenziale risulta più pronunciato per la prima classe di consumo <1000 kWh/a, in cui prezzi al netto e al lordo sono inferiori alla media europea rispettivamente dell'11,8% e del 7,8%. Anche la classe di consumo

<sup>73</sup> Secondo i dati dell'Autorità, tra il 2008 e la fine del 2012, ogni anno sono transitati dal servizio di maggior tutela al libero mercato mediamente 236 mila clienti non domestici e 970 mila clienti domestici.

1000-2500 kWh/a, riguardante la maggioranza delle famiglie, presenta rispetto alla media europea prezzi al netto e al lordo più bassi rispettivamente del 7,6% e del 6,2%.

Al contrario, le classi di consumo più elevato risultano avere prezzi più alti rispetto alla media europea con un divario molto marcato per le fasce superiori ai 5000 kWh/a. Si noti, tuttavia, che il differenziale nei prezzi del mercato italiano rispetto al resto dell'Europa era presente ancor prima della liberalizzazione del settore e la causa era rappresentata dal forte grado di dipendenza del parco termoelettrico italiano dagli idrocarburi più pregiati (Goldoni, 2007).

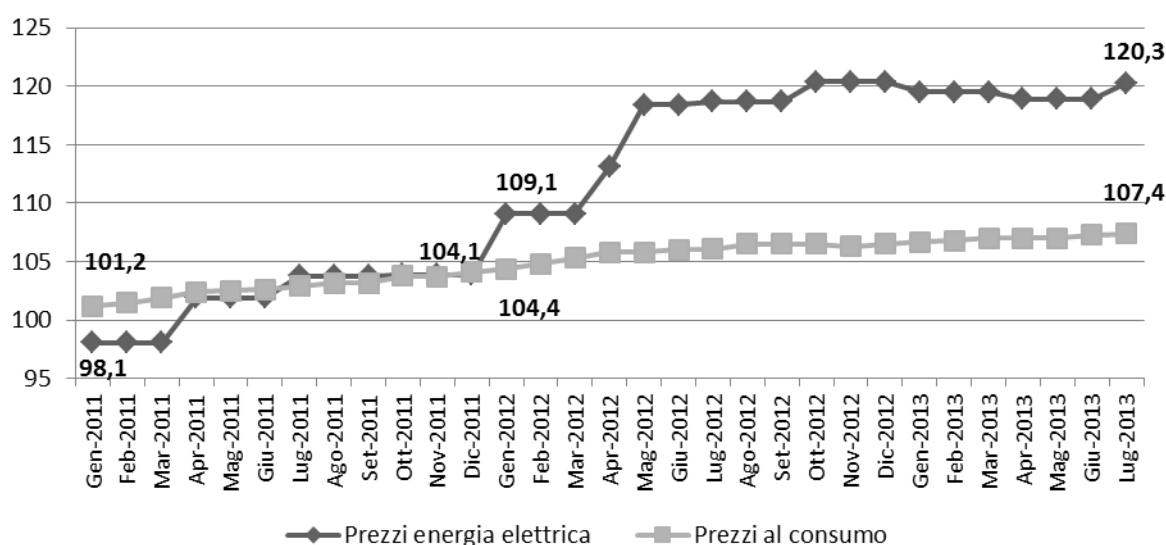
**Tab. 8 - Prezzi lordi e netti Italia ed Europa (anno 2012)**

Fascia consumo	Italia prezzi lordi	Media europea prezzi lordi	Diff. %	Italia prezzi netti	Media europea prezzi netti	Diff. %
<1000 kWh/a	26,16	28,37	-7,8	19,02	21,56	-11,8
1000-2500 kWh/a	19,35	20,63	-6,2	14,03	15,18	-7,6
2500-5000 kWh/a	22,15	19,30	14,8	14,85	13,63	9,0
5000-15000 kWh/a	27,36	18,49	48,0	17,91	12,68	41,2
>15000 kWh/a	30,61	17,75	72,5	20,44	12,12	68,6

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

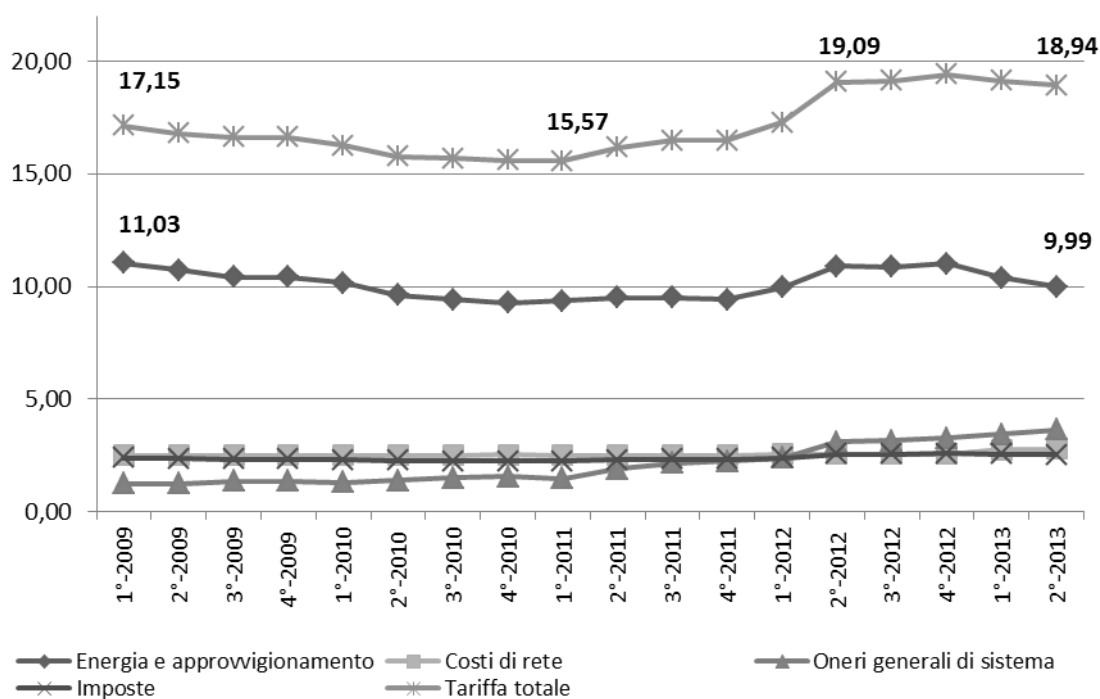
Passando a esaminare l'andamento dell'indice dei prezzi al consumo dell'energia elettrica (graf. 1) si nota che da gennaio 2011 a luglio 2013 i prezzi hanno seguito un *trend* crescente e che, rispetto all'indice generale dei prezzi al consumo, si è avuto fino a dicembre 2011 un andamento pressoché simile. A gennaio 2012 l'indice dei prezzi dell'energia elettrica ha registrato un'impennata del 5% congiunturale, determinandosi così una forbice rispetto ai prezzi al consumo. In generale, da gennaio 2012 a luglio 2013 l'aumento registrato è dell'11,2%, dunque piuttosto rilevante, considerato che l'indice generale dei prezzi è cresciuto nello stesso periodo del 3%.

**Graf. 1 – Andamento prezzi energia elettrica e prezzi al consumo**



Infine, dall'esame dell'andamento dei prezzi delle utenze domestiche (graf. 2), si nota come la serie storica riferita a un utente residenziale tipo, con un consumo annuo di 2700 kWh e un impegno di potenza pari a 3kW, per il periodo che va dal primo trimestre 2009 al secondo trimestre 2013 mostri un incremento del costo per kWh del 10,4%. Analizzando più attentamente l'andamento dei prezzi si osserva una certa oscillazione nell'intervallo temporale considerato. In particolare, il prezzo è diminuito fino al primo trimestre 2011, essendo passato da 17,15 €cent/kWh a 15,57 €cent/kWh, con una riduzione del 9,2%, per poi risalire a 19,09 €cent/kWh nel secondo trimestre 2012 e raggiungere l'importo di 18,94 €cent/kWh al secondo trimestre 2013.

**Graf. 2 – Andamento prezzi utenza residenziale tipo (consumo annuo 2700 kWh, potenza 3kW)**



Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Inoltre, analizzando il dato relativo all'incidenza delle varie voci sulla tariffa totale si nota come, nel periodo che va dal primo trimestre 2009 al secondo trimestre 2013, la quota riferita a Energia e approvvigionamento si sia via via ridotta, passando dal 64,3% al 52,7%, allo stesso modo la voce Imposte è diminuita passando dal 13,9% al 13,4%. Al contrario, un rilevante aumento ha riguardato la voce Oneri generali di sistema<sup>74</sup> che sono passati dal 7,2% al 19,23%.

Tali dati mostrano come, nei fatti, l'aumento nel costo dell'energia sia stato determinato non tanto dalle componenti del prezzo legate al mercato (ci riferiamo alle voci Energia e approvvigionamento

<sup>74</sup> Tali oneri sono stati definiti dal decreto del 26 gennaio 2000 del Ministro dell'industria del commercio e artigianato. Così come specificato dall'AEEG, tale componente è destinata alla copertura di costi quali: promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili e assimilate, finanziamento dei regimi tariffari speciali, finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo, copertura dei costi già sostenuti dalle imprese e non recuperabili in seguito alla liberalizzazione del mercato elettrico, copertura delle integrazioni tariffarie alle imprese elettriche minori, smantellamento delle centrali nucleari e misure di compensazione territoriale



e Costi di rete) e quindi in larga misura dall'andamento del prezzo del petrolio, il cui importo è aumentato in misura relativamente ridotta, bensì alle voci il cui importo è fissato per legge. In particolare emerge l'aumento esorbitante registrato dalla voce Oneri generali di sistema (che include la quota di finanziamento degli incentivi delle fonti energetiche rinnovabili) che ha inciso in maniera determinante sul prezzo, impedendo di fatto che diminuisse in maniera sostanziale. Per citare un esempio, con riferimento al secondo trimestre 2012, si nota come l'aumento della tariffa totale di 1,81 €cent/kWh (17,28 a 19,09), sia dovuto solo in parte all'incremento del prezzo del petrolio<sup>75</sup>, mentre quasi il 50% dell'incremento è imputabile alle Imposte che sono aumentate di 0,16 €cent/kWh e agli Oneri generali di sistema il cui importo è cresciuto di 0,72 €cent/kWh.

Le ragioni per cui la dinamica dei prezzi non ha seguito un *trend* decrescente vanno ricercate in vari fattori. In un'analisi condotta da Ernst&Young (2006) per il Regno Unito si rileva che, in generale, il processo di liberalizzazione del mercato energetico avrebbe condotto a una riduzione dei prezzi, e ciò parrebbe controfattuale rispetto alla situazione italiana. Probabilmente, come rilevato da Bacciardi e Stagnaro (2012), la causa dell'andamento crescente dei prezzi è ravvisabile nella diffusa presenza dell'operatore statale all'interno del comparto, tale da alterare le condizioni che garantirebbero un certo grado di concorrenza potenziale: si noti che Enel è di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze per il 31% ed Eni è per un terzo pubblica. La diffusa presenza dell'operatore pubblico, rappresentando un deterrente per l'ingresso di potenziali *competitors*, rende di fatto il mercato non perfettamente contendibile (Baumol, 1982). In conseguenza di ciò viene meno la spinta verso un abbassamento dei prezzi al livello dei costi marginali, che conseguirebbe all'ingresso di nuovi concorrenti (Bacciardi e Stagnaro, 2012). Tuttavia non sempre l'evidenza empirica corrobora l'impatto positivo della liberalizzazione sui prezzi. A tal proposito, nel Regno Unito la privatizzazione del Central Electricity Generating Board se da un lato ha comportato una riduzione significativa nei costi (-5% annuo) e un beneficio a vantaggio dei produttori, dall'altro non ha prodotto vantaggi in termini di prezzo per i consumatori (Newbery e Pollitt, 1997), parrebbe anzi che i produttori abbiano attratto a sé il *surplus* dei consumatori. Ancora, Steiner (2001) svolge uno studio su un panel di 19 Paesi OECD per il periodo 1986-1996, mostrando come, sebbene il processo di liberalizzazione e privatizzazione abbia determinato una riduzione nei prezzi dell'energia elettrica, i consumatori industriali si sono avvantaggiati della riduzione del prezzo in misura maggiore rispetto agli utenti domestici.

Infine, è importante rilevare come dall'indagine conoscitiva 317/2012/E/com condotta dall'AEEG sia emerso per l'anno 2011 che il prezzo di approvvigionamento applicato per l'utenza domestica nel Mercato libero è il 12,8% più alto del prezzo di maggior tutela, e per i clienti non domestici il differenziale è del 6,6%, dimostrando così come l'apertura del mercato non abbia nei fatti condotto a una riduzione dei prezzi pagati dagli utenti finali.

Peraltro, tali differenze nei livelli dei prezzi dei due mercati spiegano i contenuti tassi di *switching* verso il Mercato libero. A ciò si aggiunge il basso grado di consapevolezza da parte dei clienti riguardo agli elementi di costo che compongono il prezzo, nonché alla possibilità di rinegoziare le condizioni quando i contratti giungano a scadenza. La stessa AEEG ha rilevato come finora vi sia stato un approccio piuttosto passivo da parte degli utenti che, vuoi anche per la difficile comparabilità delle proposte contrattuali, nella scelta di cambiare gestore si lasciano guidare dal proponente. È stato anche rilevato che i clienti domestici non effettuano confronti tra le offerte, o al

---

<sup>75</sup> Nel secondo trimestre 2012 il prezzo del petrolio è aumentato dell'8,5% rispetto al trimestre precedente (La Repubblica, 30.03.2012).

massimo confrontano 2-3 offerte, e ciò a causa della complessità del settore, ma anche perché la non omogeneità di presentazione delle offerte ne rende difficile il confronto. In conseguenza dei differenziali di prezzo e della scarsa informazione, gli utenti sono meno propensi a cambiare gestore. Ciò si ripercuote, inevitabilmente, sull'assetto competitivo del mercato, determinando una riduzione nei passaggi al Mercato libero. In tal senso, l'AEEG intende intervenire al fine di rendere più comprensibili per il cliente finale le voci che compongono il prezzo, nonché approntare delle misure che agevolino il consumatore nella scelta che andrà ad operare all'atto della rinegoziazione.

### 3. Il settore del gas

Il settore del gas naturale in Italia è stato oggetto, nel corso degli anni, di vari provvedimenti normativi finalizzati a promuoverne la liberalizzazione e favorire l'ingresso di nuovi concorrenti (Banca d'Italia, 2012).

L'avvio del processo di liberalizzazione è avvenuto con il Decreto n. 164/2000 (cd. Decreto Letta). Tra i provvedimenti normativi sul settore, il più recente è il Dpcm del maggio 2012 che, recependo la Direttiva 73/2009/CE, ha sancito la cessione della partecipazione detenuta Eni Spa in Snam Spa, statuendo l'*unbundling* della rete da attuare attraverso il modello di separazione *Independent Transmission Operator* (ITO)<sup>76</sup>. La finalità perseguita è impedire che il soggetto che svolge l'attività di importazione e vendita abbia al contempo il controllo dell'infrastruttura di trasporto e stoccaggio, ostacolando una *fair competition*. Infatti, nel caso di attività che si basano sull'uso di infrastrutture, la liberalizzazione rende possibile la concorrenza da un punto di vista giuridico, ma affinché si instauri un effettivo grado di competitività nella produzione e nella vendita è necessario che tutti gli operatori possano accedere alle infrastrutture (Masucci, 2013). Per quanto sia considerata ammissibile la presenza di un'impresa verticalmente integrata, grazie ai benefici che da tale integrazione derivano, per esempio, in termini di economie di scala e di scopo, nonché di riduzione dei costi di transazione, è anche vero che la presenza di un'impresa che avoca a sé tutte le fasi della filiera produttiva produce effetti limitanti sia sulla concorrenza effettiva sia sulla concorrenza potenziale, aumentando il potere monopolistico dell'*incumbent* (Bain 1956, 1959) ed escludendo, di fatto, le imprese concorrenti non integrate. Peraltro, l'integrazione verticale, il più delle volte, rende meno trasparente il mercato e agevola la tenuta di comportamenti scorretti (Testa e Stagnaro, 2011); l'*incumbent*, infatti, potrebbe servirsi della posizione di cui gode per ostacolare le altre imprese (anche potenziali) che intendono operare nel mercato (Prosperetti, 2003).

Si consideri che il Gruppo Eni si è sempre opposto alla separazione sostenendo, in maniera del tutto speciosa poiché non esistono evidenze empiriche, di non trarne vantaggi competitivi, quanto migliori condizioni contrattuali con i fornitori (IBL, 2012).

Il modello di separazione che più garantisce la parità di accesso dei diversi gestori è rappresentato dalla separazione proprietaria, in cui manca qualsiasi forma di controllo tra l'impresa che gestisce la rete e i gestori di servizi (De Vincenti e Manacorda, 2008). Quello previsto dal legislatore italiano è, invece, un modello debole di separazione, in quanto nei fatti la proprietà dell'infrastruttura rimane in capo all'impresa verticalmente integrata e, per quanto la gestione sia affidata a un *management* esterno, la nomina di quest'ultimo avviene su designazione del proprietario (Stagnaro e Testa, 2011).

---

<sup>76</sup> La Direttiva europea aveva previsto tre soluzioni, ossia: la separazione proprietaria, il gestore di sistema indipendente (Iso) e il gestore di trasmissione indipendente (Ito).

Ancora, sul fronte dell'apertura competitiva del mercato, nel 2012 è stato emanato il decreto legislativo n. 130 che ha rivisto i tetti antitrust, stabilendo il limite del 40% come valore della quota di mercato all'ingrosso che può essere servito da un solo operatore.

### 3.1 Il segmento della produzione

Nel nostro Paese il fabbisogno energetico è coperto in larga misura dal gas naturale, e ciò sia per l'elevato rendimento e il contenuto impatto ambientale, ma anche come conseguenza della rinuncia al nucleare risalente agli anni '80 (Cassa depositi e prestiti, 2013). Si stima che, attualmente, circa il 50% della generazione elettrica nazionale venga effettuata con l'impiego di gas naturale, contro una media UE del 23,6%, e che circa il 35% dei consumi primari vedano l'impiego di gas naturale, rispetto a una media UE del 25,1% (Cassa depositi e prestiti, 2013).

Il settore del gas naturale in Italia si caratterizza per un forte grado di dipendenza dalle forniture estere, misurato in termini di rapporto tra importazioni lorde e consumo interno lordo, pari al 90%. Si consideri che al 2012 sono stati prodotti in Italia 8.605<sup>77</sup> M(m<sup>3</sup>) di gas naturale, contro un fabbisogno nazionale valutabile in 72.940 M(m<sup>3</sup>). Tuttavia, successivamente al 2006 si rileva una contrazione dei consumi, in particolare, dal 2010 al 2011 la domanda di gas naturale per usi civili si è ridotta dell'8,4% e la domanda riferita alla generazione termoelettrica ha subito un decremento del 6,9%. Tale calo nei consumi è l'effetto delle mutate condizioni climatiche, della flessione della produzione industriale in conseguenza della crisi economica, ma anche dei cambiamenti strutturali intervenuti nel settore della generazione termoelettrica, in cui vi è stato un maggiore impiego di fonti rinnovabili (Cassa depositi e prestiti, 2013).

Con riguardo alla produzione del gas naturale, la configurazione del mercato vede dieci operatori, tra cui i più rilevanti in termini di volumi estratti sono: Eni, Edison, Royal Dutch Shell e Gas Plus (tab. 9). Tra questi, Eni si colloca al primo posto rispetto ai quantitativi, con una produzione di 6.815 M(m<sup>3</sup>) su un totale di 8.605 M(m<sup>3</sup>).

La quota detenuta dall'*incumbent* è superiore all'80%, mentre Edison e Royal Dutch Shell detengono ciascuna poco più del 7% (tab. 9). Peraltro, il mercato presenta una notevole stazionarietà nella dinamica concorrenziale, infatti dal 2009 al 2012 i decrementi nella quota detenuta da Eni sono stati esigui, e di conseguenza le quote degli altri operatori sono rimaste grosso modo invariate.

**Tab. 9 - Quote di mercato produzione gas naturale (quantità)**

Operatori	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
Eni	84,5	83,3	83,1	82,6	-1,9
Edison	7,9	6,7	7,0	7,4	-0,5
Royal Dutch Shell	4,8	6,3	6,4	7,2	2,7
Gas Plus	2,7	3,3	2,8	2,4	-0,3
Altri	0,1	0,4	3,6	0,4	0,1

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

<sup>77</sup> Dati Ministero dello sviluppo economico, Direzione Generale per le risorse minerarie ed energetiche.

La quota detenuta da Eni rende il comparto fortemente concentrato, così come dimostrano, sia il valore assunto dall'indice HHI che, per quanto in leggero ribasso rispetto al 2009, continua a essere vicino a 7000, sia l'indice C<sub>3</sub>, che mostra come al 2012 oltre il 97% della produzione sia nella mani dei primi tre gruppi operanti nel mercato, con una estremamente elevata incidenza di Eni che detiene una *market share* dell'82,6% (tab. 10).

**Tab. 10 – Misure di concentrazione comparto della produzione di gas naturale**

Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
C <sub>3</sub>	97,2	96,3	96,5	97,2	0,0
HHI	7002	7034	7003	6935	-1,0

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

### 3.2 Il settore delle importazioni

Diversa è, invece, la struttura del mercato rispetto alle importazioni. Questo settore annovera un numero di imprese decisamente più elevato rispetto al comparto della produzione nazionale. Inoltre, pur riconfermandosi Eni quale *market leader*, in quest'ambito la sua quota è decisamente più bassa che nella produzione (44,6% al 2012). Analizzando l'andamento delle quote di mercato al 2012 dei tre principali importatori si rileva, rispetto al 2009, un decremento nella quota di Eni (-5,3%) e una crescita della quota di mercato di Edison (+3,5%) (tab. 11). Gli altri importatori detengono quote piuttosto modeste, che vanno dal 2,3% di Sinergie Italiane (in liquidazione) allo 0,6% di Begas Energy International, Gunvor International e Worldenergy singolarmente considerate, o valori ancor più bassi riguardanti gli operatori compresi nella voce "Altri" (dati 2012).

Una specificazione va fatta con riguardo al principale importatore italiano. Considerando la variazione nelle quote detenute da Eni nell'intervallo temporale 2009-2010 e nel successivo periodo 2011-2012, si nota come, mentre al 2010, per effetto dell'applicazione dei tetti antitrust sanciti dal D.lgs. 2000/164, volti a limitare la crescita dell'*incumbent*, la quota di mercato di Eni registrava un calo del 10,7%, a partire dal 2011, non trovando più applicazione i limiti previsti dal decreto, la quota ha subito un incremento, balzando dal 41,4% al 44,6% (tab. 11).

**Tab. 11 - Quote di mercato primi tre importatori**

Operatori	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
Eni	49,9	39,2	41,4	44,6	-5,3
Edison	15,7	18,4	17,3	19,2	3,5
Enel trade	13,0	14,0	13,6	12,9	-0,1

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Il calcolo delle misure di concentrazione (tab. 12) mette in luce come i tre principali importatori approvvigionino il 76,7% del gas e, per quanto nei quattro anni considerati si sia avuto un decremento dell'indice C<sub>3</sub> di quasi il 2%, se si esclude dall'analisi l'anno 2009, si nota come il *trend*

al 2012 sia, al contrario, crescente (+5,1% ). Allo stesso modo, l'indice HHI che è mediamente diminuito dal 2009 al 2012, si è di fatto dapprima ridotto dal 2009 al 2010 del 28,2%, per poi aumentare nei tre anni successivi del 20,7%. Tuttavia, nonostante il *trend* decrescente, il valore ancora elevato dell'indice (2546 nell'anno 2012) dimostra come nel settore dell'importazione permanga un basso grado di competizione.

**Tab. 12 - Misure di concentrazione nell'importazione del gas naturale**

Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012	Var. % 2010-2012
C <sub>3</sub>	78,6	71,6	72,3	76,7	-1,9	5,1
HHI	2939	2109	2230	2546	-13,4%	20,7

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Si ritiene, tuttavia, possibile che un'ulteriore riduzione del grado di concentrazione del mercato sarà favorita dall'avvenuto scorporo Eni-Snam; la stessa evidenza empirica riferita a una serie di casi studio mostra che l'*ownership unbundling* ha dato luogo a una crescita degli investimenti e a una maggiore concorrenza (Pollitt, 2008).

### 3.3 Il settore della distribuzione

Infine, con riguardo alle società che operano nell'ambito della distribuzione (tab. 13), si rileva la prevalenza del gruppo Snam<sup>78</sup> che al 2012 detiene una quota del 23,1% del mercato, seguita da F2I Reti Italia<sup>79</sup>, la cui quota è del 16,9%. Con riguardo alle quote detenute dal gruppo F2I Reti Italia si rileva la significativa crescita registratasi dal 2009 al 2012, con un aumento nella *market share* di oltre sei punti percentuali.

Gli indici di concentrazione calcolati per il comparto della distribuzione del gas naturale (tab. 14) rivelano un notevole grado di concentrazione del settore. Al 2012, i primi tre gruppi (Snam, F2I Reti Italia e Hera) gestivano il 46,5% della distribuzione totale. Si nota, inoltre, una tendenza crescente negli indici C<sub>3</sub> e C<sub>4</sub>; entrambi sono aumentati dal 2009 al 2012 di circa il 7%. La misura di concentrazione fornita dall'indice HHI presenta nel 2009 un valore di 779, denotando come il comparto della distribuzione del gas naturale risulti essere competitivo. Tuttavia, l'indice mostra una crescita nei quattro anni considerati del 24,3%, passa infatti da 779 a 968. Si noti, peraltro, come dal 2011 al 2012 gli indici abbiano registrato un decremento; in particolare, gli indici C<sub>3</sub> e C<sub>4</sub> si sono ridotti, rispettivamente, dello 0,3 e dello 0,5 per cento, mentre l'indice HHI è diminuito di quasi l'1%.

Effettuando un raffronto al 2012 delle quote di mercato detenute dai primi tre gruppi in ciascun comparto del mercato del gas naturale (produzione, importazione, distribuzione, graff. 3-5) si nota come la quota posseduta da Eni (Snam nel caso della distribuzione) sia molto elevata nel settore della produzione, oltre l'80%, e nelle importazioni, ambito in cui l'*incumbent* controlla quasi il 45%

<sup>78</sup> La società Snam nel 2011 faceva parte del gruppo Eni.

<sup>79</sup> Nel gruppo F2I Reti Italia opera anche Enel Rete Gas.

del mercato; peraltro, nei citati settori si rileva anche un ampio divario tra la quota del *leader* e quella detenuta dal secondo operatore del mercato.

**Tab. 13 - Quote di mercato nella distribuzione del gas naturale**

Operatori	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
Snam (Eni fino al 2011)	22,2	23,0	23,0	23,1	0,9
F2I Reti Italia	10,5	10,3	17,3	16,9	6,4
Hera	6,4	6,4	6,5	6,5	0,1
A2A	6,0	6,2	5,9	5,9	-0,1
Iren	6,3	6,4	6,1	5,9	-0,4
Gaz de France Suez (nel 2009 Italcogim Afin)	4,5	4,0	-	-	-
E.On	3,3	3,2	-	-	-
Toscana Energia	3,1	3,2	3,1	3,1	0
Asco Holding	2,2	2,3	2,3	2,3	0,1
Estra	0,6	1,5	2,2	2,3	1,7
Linea Group Holding	1,7	1,6	1,9	1,9	0,2
Acegas-Aps	1,4	1,4	1,4	1,4	0
Amga-Azienda Multiservizi	1,3	1,3	1,3	1,3	0
Erogasmet	1,1	1,2	1,2	1,2	0,1
Agsm Verona	0,9	0,9	0,9	1,2	0,3
Acsm-Agam	0,9	0,9	0,9	1,1	0,2
Ambiente Energia Brianza (Gelsia fino al 2011)	1,0	1,0	1,0	1,0	0
Energei	1,0	1,0	1,0	1,0	0
Gas Natural Sdg	0,9	0,8	1,0	0,9	0
Gas Rimini	0,9	0,9	0,9	0,9	0
Dolomiti Energia	-	-	-	0,9	-
Aimag	-	0,8	0,9	0,8	-
Altri	23,8	21,0	21,3	20,3	-3,5

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

**Tab. 14-Misure di concentrazione distribuzione di gas naturale**

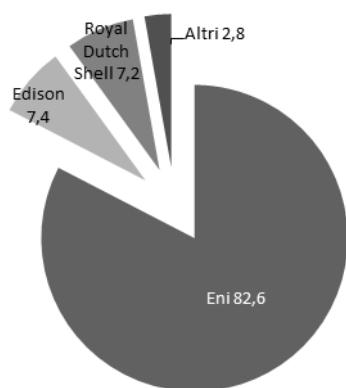
Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
C <sub>3</sub>	39,1	39,7	46,8	46,5	7,4
C <sub>4</sub>	45,4	46,1	52,9	52,4	7,0
HHI	779	813	977	968	24,3

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

La situazione descritta, oltre che derivare dalla posizione di *ex* monopolista occupata da Eni, è conseguenza degli ingenti investimenti che necessitano in questo comparto, proibitivi per i potenziali entranti di modeste o piccole dimensioni.

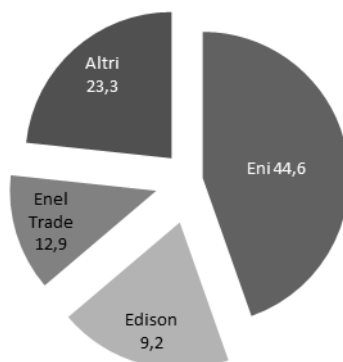
La composizione del mercato è, invece, decisamente più bilanciata nel settore della distribuzione; mettendo a confronto le quote dei primi tre gruppi si nota come Snam (Eni), pur essendo il primo gruppo per numero di volumi di gas naturale distribuiti, possiede una quota di mercato del 23,1%, seguita da F2I Reti Italia con il 16,9% e Hera con una quota del 6,5%.

Graf. 3 – Quote di mercato produzione gas



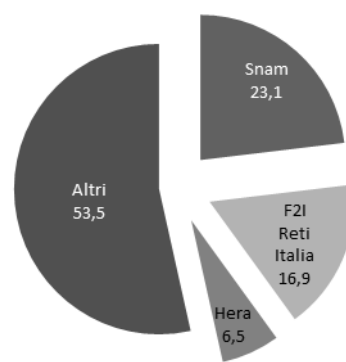
Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Graf. 4 – Quote di mercato importazione gas



Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Graf. 5 – Quote di mercato distribuzione



Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

### 3.4 Il mercato al dettaglio

Passando all'analisi del mercato al dettaglio (tab. 15) si osserva come anche in questo ambito Eni si riconfermi *leader* in termini di volumi di gas venduto. L'incidenza dell'*incumbent* ha registrato un calo di oltre 7 punti percentuali dal 2009 al 2010; tuttavia, dall'anno successivo la quota di Eni ha ripreso a crescere, raggiungendo il 28,1% al 2012, con una crescita nei tre anni di 3,4 punti percentuali. Si rileva, tra l'altro, una significativa distanza tra l'impresa dominante ed Enel, il secondo operatore, la cui quota al 2012 è del 10,9%, in calo rispetto al 2009 di 4 punti percentuali. Si noti, inoltre, come nel periodo considerato l'ordine di posizionamento dei primi tre gruppi si sia mantenuto invariato.

**Tab. 15 - Quote di mercato vendite al mercato finale primi dieci gruppi al 2012**

Operatori	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
Eni	31,9	24,7	26,8	28,1	-3,8
Enel	14,9	13,2	11,8	10,9	-4
Edison	7,7	10,0	10,9	8,8	1,1
Gdf Suez*	-	6,2	7,1	5,5	-0,7***
Iren**	-	3,4	3,4	4,3	0,9***
E.On	5,3	5,1	4,0	4,2	-1,1
Iride	1,9	-	-	-	-
Enia	1,5	-	-	-	-
Hera	3,4	3,2	3,8	3,7	0,3
Royal Dutch Shell	1,1	2,0	2,4	2,7	1,6
A2A	4,0	4,4	4,3	2,7	-1,3
Ascopiave	1,5	1,5	1,7	1,7	0,2

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

\*Fino al 2009 non rientrava tra i primi dieci gruppi - \*\*Nata dalla fusione tra Iride ed Enia - \*\*\*Riferito all'intervallo 2010-2012

Le misure di concentrazione calcolate per il periodo in esame (tab. 16) mostrano un *trend* decrescente. Dal valore degli indici, tuttavia, riguardo alle quote possedute dalle prime tre e quattro imprese del comparto (indici C<sub>3</sub> e C<sub>4</sub>), si evince che la metà del fabbisogno è soddisfatta da un numero assai ridotto di imprese. L'indice HHI nel 2012 assume un valore pari a 1090, mostrando come il settore non sia concentrato. Tale apertura concorrenziale ha condotto a una maggiore possibilità di scelta per gli utenti finali, in termini di offerte e condizioni contrattuali e, quindi, a una più intensa dinamicità del mercato. A conferma di ciò, i tassi di *switching* verso il Mercato libero sono andati via via aumentando nel corso degli anni; si consideri che nel 2008 solo l'1,3% della clientela domestica sceglieva di fare cambio di gestore, mentre al 2012 il tasso è salito al 4,5% (AEEG, 2013).

**Tab. 16 - Misure di concentrazione vendite al mercato finale**

Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
C <sub>3</sub>	54,5	47,9	49,5	47,8	-6,7
C <sub>4</sub>	59,8	54,1	56,6	53,3	-6,5
HHI	1397	1008	1102	1090	-23,0

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

### 3.5 I prezzi del gas naturale

L'analisi dei prezzi si basa sui dati forniti dall'AEEG, raccolti nell'ambito dell'Indagine annuale sui settori regolati, relativa all'anno 2012 (tab. 17). I dati (tab. 18) mostrano che il prezzo medio di vendita sul mercato finale, al netto delle imposte, è stato di 45,53 €/cent/m<sup>3</sup>, in aumento rispetto all'anno precedente del 15,3%. Tuttavia, nello specifico delle diverse classi di consumo, si nota come nel Servizio di tutela il prezzo praticato ai clienti appartenenti alla classe di consumo annuo



inferiore a 5.000 m<sup>3</sup> sia stato di 60,09 €/cent/m<sup>3</sup>, mentre per la stessa fascia di consumo il prezzo praticato nel Mercato libero è stato 61,80 €/cent/m<sup>3</sup>, quindi quasi il 3% più elevato. Invece, nella fascia di consumo compresa tra 2.000.000 e 20.000.000 di m<sup>3</sup> annui, il prezzo praticato nel Mercato libero è decisamente più basso rispetto al prezzo del Servizio di tutela, presentando un differenziale del 16,1%.

**Tab. 17 - Prezzi Servizio di tutela e Mercato libero (per classi di consumo)**

Tipologie di mercato	<5000	5000-50000	50000-200000	200000-2000000	2000000-20000000	>20000000
Servizio di tutela	60,09	48,21	48,09	40,60	45,86	-
Mercato libero	61,80	51,57	48,46	41,08	38,63	36,71
Differenza % (Mercato libero su Servizio di tutela)	2,8	7,0	0,8	1,2	-16,1	-

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Di seguito viene indicato il dettaglio dei prezzi registrati dal 2009 al 2012. Come si nota, nell'ambito del Servizio di tutela il maggior incremento ha riguardato i prezzi per i consumi della fascia 2.000.000-20.000.000, che sono aumentati del 27,2%, seguiti dalla fascia <5.000 m<sup>3</sup> annui che sono aumentati del 21,4%.

L'andamento crescente del livello dei prezzi rappresenta la probabile conseguenza di un processo di liberalizzazione che non si è ancora ultimato. A tal proposito, Ernst&Young (2006) rilevano come vi sia una forte correlazione tra separazione proprietaria e prezzi del gas, nel senso che i prezzi sono più alti laddove la separazione non si è ancora realizzata.

Tra l'altro, a differenza di quanto accade per il settore elettrico, in cui i prezzi sono stabiliti dall'incontro tra domanda e offerta, nel caso del gas i prezzi vengono fissati a monte da contratti a lungo termine, che li ancorano all'andamento dei prezzi petroliferi. Ciò determina un livello di prezzi più elevato rispetto ai valori registrati nei mercati *spot* europei, che invece tendono al ribasso per effetto della riduzione della domanda interna e di una maggiore presenza di gas naturale (Cassa depositi e prestiti, 2013).

**Tab. 18 - Prezzi mercato gas naturale, per classi di consumo**

Tipologie di contratto e clienti per classe di consumo annuo	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
<b>Servizio di maggior tutela</b>	48,84	44,62	50,35	57,68	18,10
<5000	49,49	46,44	52,47	60,09	21,42
5.000-50.000*	-	-	43,14	48,21	11,75
50.000-200.000*	-	-	42,63	48,09	12,81
5.000-200.000*	46,57	38,27	43,07	48,20	3,50

200.000- 2.000.000	46,30	34,71	37,87	40,60	-12,31
2.000.000- 20.000.000	36,04	29,00	30,35	45,86	27,25
>20.000.000	-	-	-	-	
<b>Mercato libero</b>	30,89	30,56	34,87	40,69	31,73
<5000	43,77	46,97	53,56	61,80	41,19
5.000-50.000*	-	-	44,87	51,57	14,93
50.000-200.000*	-	-	40,63	48,46	19,27
5.000-200.000*	42,17	38,7	43,05	50,38	19,47
200.000- 2.000.000	32,99	31,23	34,48	41,08	24,52
2.000.000- 20.000.000	29,70	27,61	30,75	36,83	24,01
>20.000.000	27,89	28,95	33,06	36,71	31,62
<b>TOTALE</b>	36,59	34,85	39,30	45,53	24,43

Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

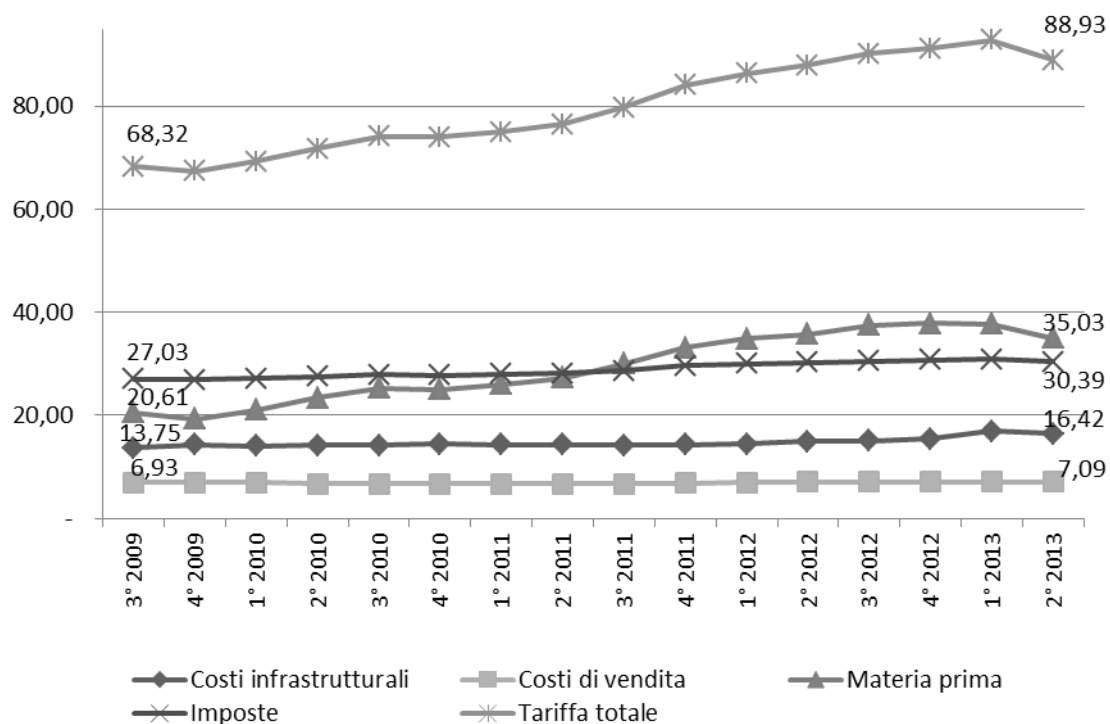
\*Fino al 2012 il prezzo veniva rilevato in un'unica classe di clienti con consumi compresi tra 5.000 e 200.000 m<sup>3</sup>

Dai dati Eurostat emerge come il prezzo pagato in Italia dalle utenze domestiche sia decisamente più elevato rispetto alla media europea, presentando un differenziale di oltre il 20% (Cassa depositi e prestiti, 2013). La ragione del forte differenziale è ravvisabile nel permanere del presidio pubblico, nella poca trasparenza delle tariffe, ma anche nella mancata separazione proprietaria delle infrastrutture (IBL, 2012). Peraltro, è probabile che una volta attuato l'*unbundling* si produrranno effetti positivi sui prezzi, in quanto, un beneficio della separazione è rappresentato dalla possibile riduzione dei costi di transazione a cui si collega una maggiore trasparenza del mercato e, quindi, l'emergere di segnali di prezzo più efficienti (Pollitt, 2008). Ancora, è stato dimostrato (Alesina *et al.*, 2005), che una riduzione del grado di integrazione verticale genera un aumento degli investimenti, all'aumentare dei quali si accompagnerebbe, verosimilmente, una maggiore efficienza nella produzione, con inevitabili effetti in termini di riduzione dei prezzi. Anche la Commissione europea, si è espressa favorevolmente in merito alla separazione proprietaria quale fattore di promozione degli investimenti (SEC(2006)1724).

Un'ulteriore spinta alla riduzione dei prezzi potrebbe derivare dalla costruzione di nuovi impianti di rigassificazione che consentano di aumentare le importazioni di gas liquido dall'estero e, quindi, l'offerta dello stesso. Tuttavia, nella nostra nazione si nota una certa ritrosia da parte dei Comuni sul suolo dei quali dovrebbero sorgere gli impianti (Pammolli *et al.* 2007) dovuta, prevalentemente, a motivazioni di carattere ambientale.

Proseguendo l'analisi rispetto all'andamento dei prezzi riferiti a un consumatore domestico tipo rappresentato da una famiglia con riscaldamento autonomo e consumo annuale di 1.400 m<sup>3</sup> (graf. 6), si nota come dal terzo trimestre 2009 al secondo trimestre 2013 la tariffa totale sia aumentata del 30,2%, passando da 68,32 a 88,93 €cent/m<sup>3</sup>. Osservando, inoltre, il dato disaggregato, risalta l'esorbitante aumento registrato dalla voce Materia prima, il cui importo è salito da 20,61 a 35,03 €cent/m<sup>3</sup> apprezzandosi del 70%. Per quanto riguarda l'incidenza delle singole componenti sulla tariffa totale si nota come la Materia prima incide per circa il 40% e la voce Imposte occupa quasi il 35% della tariffa totale, mentre le voci Costi infrastrutturali e Costi di vendita incidono, rispettivamente, per il 18% e per l'8% circa.

Graf. 6 - Andamento prezzi gas, consumatore domestico tipo



Fonte: nostra elaborazione su dati AEEG

Stante i dati presentati, al fine di ridurre l'onere a carico dei consumatori finali si potrebbe agire da un lato riducendo il peso della componente fiscale, dall'altro un effetto positivo potrebbe derivare dalle modifiche nella determinazione del prezzo del gas che finora è stato stabilito sulla base di contratti a lungo termine (per esempio *take-or-pay*) indicizzati all'andamento del prezzo del petrolio, mentre dal 1° ottobre 2013 il prezzo verrà determinato facendo riferimento ai prezzi *spot* del mercato all'ingrosso (delibera AEEG n. 196/2013/R/Gas).

#### 4. Il settore dei servizi postali

L'avvio del processo di liberalizzazione dei servizi postali in ambito comunitario è avvenuto a partire dalla Direttiva europea 97/67/CE del 15 dicembre del 1997, denominata prima direttiva postale, seguita da due emendamenti, la Direttiva 2002/39/Ce e la Direttiva 2008/6/CE. L'orientamento del legislatore comunitario è stato rivolto verso la progressiva eliminazione di qualsiasi forma di monopolio presente nel settore dei servizi postali, in modo da garantire la piena competitività del mercato.

Il legislatore italiano ha recepito la Direttiva 2008/6/CE tramite il D.lgs. 58/2011 con il quale ha inteso avviare l'apertura concorrenziale del mercato.

Un altro passo importante del processo di liberalizzazione ha riguardato l'attività di regolamentazione. Il decreto legge 211/2011 "Decreto salva Italia" ha trasferito all'AGCOM le funzioni che in precedenza venivano svolte dall'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, segnando così il passaggio da una situazione in cui la regolamentazione promanava da un'Agenzia ministeriale a un assetto in cui la vigilanza è affidata un organismo *super partes*.

Nonostante gli interventi del legislatore, tuttavia, l'effettiva liberalizzazione dei servizi postali in Italia presenta una certa vischiosità che ne limita, di fatto, la piena realizzazione. Osservando gli

interventi normativi posti in essere dal legislatore nazionale parrebbe che gli stessi siano stati orientati verso la tutela dell'*ex* monopolista Poste Italiane, piuttosto che nella direzione di un'apertura competitiva del mercato postale. La ragione di ciò è riconducibile prioritariamente alla modalità prevista per la copertura finanziaria del servizio universale che, essendo gestito in perdita, consente solo all'*incumbent* di svolgere tale attività (Banca d'Italia, 2012). Poste Italiane, infatti, finanzia circa il 50% del *deficit* che si origina dal servizio universale attraverso un sistema di sussidi incrociati che vede l'impiego di parte dei profitti generati dalla divisione Bancoposta; tale modalità di finanziamento altera le condizioni concorrenziali del mercato (Visco Comandini, 2006). La stessa AGCM (2013) e l'ABI hanno auspicato più volte la separazione tra Poste Italiane e Banco Posta (*cfr.* Arcidiacono, cap. 2), che risulterebbe distorcere la struttura concorrenziale, sia del mercato delle poste sia del settore bancario. Peraltro, il sistema di sussidi incrociati potrà continuare fintanto che Banco Posta non sarà anche solo in parte privatizzato (Visco Comandini, 2007), nel qual caso l'impiego dei profitti a copertura delle perdite del servizio universale verrebbe fortemente osteggiato dall'azionariato.

In base al concetto di "servizio universale" ciascuno Stato deve garantire che determinati servizi postali siano prestati con continuità e a prezzi contenuti su tutto il territorio nazionale. Il rispetto degli *standard* di copertura geografica e prezzo rappresenta, però, un onere insostenibile per la stragrande maggioranza di operatori che si vedono costretti a svolgere l'attività in perdita e che, di fatto, rinunciano a entrare nel comparto. Precisamente, i prezzi praticati nel Servizio universale sono fissati con decreto e vengono determinati secondo criteri di "*ragionevolezza, accessibilità all'insieme degli utenti, correlati ai costi, trasparenti e non discriminatori*" (Grillo 2011, p. 63).

Da ciò emerge il trattamento di favore riservato a Poste Italiane. Proprio in quanto tale servizio è prodotto in perdita, il fornitore riceve dei cospicui sussidi per finanziarne il costo<sup>80</sup> (nel 2009 sono stati assegnati 372 mln di euro), ma ciò va a detrimento dell'efficienza produttiva e allocativa (Visco Comandini e Mazzarella, 2011), contravvenendo a uno dei principi fondanti della liberalizzazione che vede nell'attivazione di meccanismi concorrenziali all'interno del mercato uno strumento di selezione delle imprese più efficienti (Pammolli *et al.*, 2007). Per la soluzione del problema riguardante la gestione in perdita del servizio universale, Visco Comandini e Magrone (2011) propongono l'adozione del modello finlandese, che non privilegia un unico operatore designato a priori, bensì prevede dei fondi compensativi da assegnare alle aree a bassa densità abitativa, a beneficio dell'operatore che si prenda carico di recapitare la corrispondenza in quelle zone.

Passando a descrivere l'assetto del mercato postale si rileva che l'Italia è caratterizzata da una costante riduzione dei volumi trattati, la domanda di servizi postali è inferiore del 25-30% rispetto ai principali paesi europei (IBL, 2012); si stima che ogni anno vengano recapitate circa 110 lettere pro-capite, contro una media europea di 200 (Visco Comandini e Magrone, 2011). Entrando nello specifico del mercato si nota l'andamento decrescente dei ricavi del segmento del Servizio universale (inclusi i servizi in esclusiva) essendosi ridotti dal 2011 al 2012 di quasi l'8% (precisamente i ricavi sono passati da 4.110 mln di euro nel 2011 a 3.8.2 mln di euro nel 2012), mentre il segmento del Corriere espresso mostra una certa crescita, infatti i ricavi per questo comparto, sempre nel periodo 2011-2012, sono passati da 3.810 a 3.909 mln di euro, con un aumento del 2,6% (AGCOM, 2013). Recenti stime, inoltre, ipotizzano fino al 2015 una riduzione

---

<sup>80</sup> La Commissione Europea in passato ha condotto sull'Italia due procedure d'infrazione (1998-2002 e 2003-2006) per aiuto di stato, risolte con un'assoluzione piena.

media annua pari all'1,3% riguardo sia alla posta *business* transazionale, sia alla posta prioritaria, una riduzione dell'1,8% per la posta registrata (soppiantata dall'impiego della PEC), mentre si stima una crescita dell'1,4% riguardo al settore *direct mail*, riguardante gli invii di posta pubblicitaria (Visco Comandini, 2012).

#### 4.1 Il Servizio Postale Universale

L'espletamento del Servizio postale universale è attribuito a Poste Italiane ai sensi del D.lgs. n. 261/99 e del Decreto 17 aprile 2000 intitolato “*Conferma della concessione del servizio postale alla società Poste Italiane S.p.A.*” del Ministro delle Comunicazioni. Esso comprende i servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii fino a 2 kg e dei pacchi fino a 20 kg, gli invii di raccomandate e assicurate, la posta massiva (cioè la posta consegnata in grandi quantità) e altri servizi che sono di pertinenza esclusiva del Gruppo Poste Italiane.

I servizi universali si distinguono, poi, in riservati e non riservati. I servizi riservati sono affidati in esclusiva fino al 30 aprile 2026 a Poste Italiane e riguardano la notificazione degli atti giudiziari e degli atti relativi alle violazioni del Codice della Strada, rispetto ai quali l'*incumbent* opera in un regime di monopolio legale. I servizi non riservati possono essere erogati anche da altri operatori titolari di licenza individuale.

La riserva che riconosce a Poste Italiane l'esclusiva nella fornitura di alcuni servizi risulta contraria alla normativa europea che esclude ogni forma di riserva di produzione sui servizi postali, nondimeno è stata prevista dal legislatore adducendo la necessità di ordine pubblico legata alla certezza della notifica degli atti. Tuttavia, sulle reali ragioni della riserva sono stati sollevati dubbi, rilevando che si tratti, invece, di una modalità volta a preservare Poste Italiane dal repentino calo dei ricavi che sarebbe conseguito alla liberalizzazione del mercato (Visco Comandini, 2012), con evidente limitazione della concorrenza; tale ipotesi è corroborata dal fatto che in diverse zone del territorio i Comuni appaltano la notifica di multe a operatori privati (Visco Comandini e Magrone, 2011).

Nel comparto del Servizio universale l'*ex* monopolista Poste Italiane possiede una quota di mercato dell'88%, evidenziando come di fatto il settore del Servizio universale sia ancora molto lontano da una possibile apertura competitiva. Peraltro, osservando la tab. 19 si nota che le imprese concorrenti detengono complessivamente una quota del 12% e, tra queste, il principale operatore è TNT Post. Per quanto modesta, si rileva una flessione della *market share* dell'*incumbent* e un simmetrico ampliamento delle quote in mano ai *followers*, essendosi registrata dal 2011 al 2012 una variazione dell'1,6%. Leggermente diversa è la configurazione, nell'ambito del Servizio universale, riferita ai Servizi di posta massiva (tab. 19). In questo segmento, al 2012, la quota del Gruppo Poste Italiane è dell'83%, la quota di TNT Post è di circa il 10% e i restanti operatori posseggono una quota di quasi il 7%. Tra l'altro, la quota di TNT Post mostra un incremento dal 2011 al 2012 del 2,2%.

**Tab. 19 - Quote di mercato Servizio universale e Posta massiva (ricavi)**

Operatori	2011 Servizio Universale	2011 Posta massiva	2012 Servizio universale	2012 Posta massiva	Var. % 2011-2012 Servizio universale	Var. % 2011-2012 Posta massiva
Gruppo Poste Italiane	89,5	85,2	87,9	82,9	-1,6	-2,3
TNT Post	*	8,2	*	10,4	*	2,2
Altri	10,5	6,6	12,1	6,6	1,6	0,0

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

\*La quota di TNT riferita al Servizio universale è incluse nella voce "Altri"

Al fine di consentire l'apertura competitiva del mercato dominato dall'ex monopolista Poste Italiane l'AGCM ha esortato il governo ad attuare dei provvedimenti volti da un lato a ridurre il perimetro del Servizio universale, dall'altro a scorporare la divisione Banco Posta dal gruppo Poste Italiane, in quanto svolge attività autonoma bancaria. Si noti, peraltro, che l'attività finanziaria svolta dal Gruppo sia in continua espansione e ciò anche come conseguenza della crisi finanziaria del 2008/09 che ha fatto propendere i risparmiatori per una modalità di risparmio alternativa a quella bancaria tradizionale (Hermann, 2011). Appare evidente la singolarità di questo sistema in cui, da un lato lo Stato subsidia un servizio esercitato da un'impresa pubblica e dall'altro, ne riceve i dividendi derivanti dai profitti realizzati nel settore bancario che si avvale dell'infrastruttura postale (Visco Comandini e Magrone, 2011).

Tra l'altro, come ha rilevato l'antitrust, Poste Italiane gode di un notevole vantaggio competitivo rappresentato dal regime di esenzione IVA cui sono soggetti i prodotti che offre nell'ambito del servizio universale, mentre gli altri operatori devono applicare sugli stessi l'aliquota del 21%. In ragione di ciò l'Autorità, con il Provvedimento n. 24293 del 2013, ha ritenuto il Gruppo Poste Italiane responsabile di abuso di posizione dominante, in quanto il regime di esenzione IVA ha consentito la pratica di condotte volte ad escludere i concorrenti dal mercato; tuttavia, nello stesso provvedimento è stata anche disposta la non sanzionabilità del comportamento, in quanto scaturente dalla mera applicazione della normativa fiscale, che non sarebbe stato possibile disapplicare in quanto imperativa.

Un altro fattore che frena l'effettiva liberalizzazione è dovuto alla proprietà totalmente pubblica di Poste Italiane, il cui capitale sociale è al 100% posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Peraltro, la stessa modalità di finanziamento dell'onere del servizio universale, unitamente alla modalità di assegnazione delle licenze la cui competenza è affidata Ministero dello sviluppo economico e non dall'autorità di regolazione, rappresentano dei fattori di distorsione dell'effettiva concorrenzialità del mercato, a danno degli operatori entranti.

Infine, l'affidamento in esclusiva del Servizio universale per un periodo di 15 anni non va certamente nella direzione della liberalizzazione, in quanto blinda il settore, impedendone l'apertura concorrenziale.

#### 4.2 Il mercato del Corriere espresso

Nel settore del Corriere espresso si rileva un grado di concorrenza decisamente più elevato che nel Servizio universale, infatti le quote sono ripartite tra gli operatori in maniera pressoché equilibrata (tab. 20). In particolare, il primo operatore BRT possiede una *market share* del 25%, ed è seguito da DHL Express Italy e TNT Global Express con quote, rispettivamente, del 16 e del 15 per cento. La presenza di diversi operatori e la mancanza di un operatore dominante fanno sì che il mercato non sia concentrato, infatti il valore dell'HHI risulta inferiore a 1500 (tab. 21).

**Tab. 20 - Quote di mercato 2012**  
**Servizi di corriere espresso (ricavi)**

Operatori	2012
BRT	25
DHL Express Italy	16
TNT Global Express	15
UPS	13
GLS	12
Gruppo Poste Italiane (SDA)	8
Fedex	4
Altri	7

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

**Tab. 21 - Misure di concentrazione**  
**Servizio di corriere espresso**

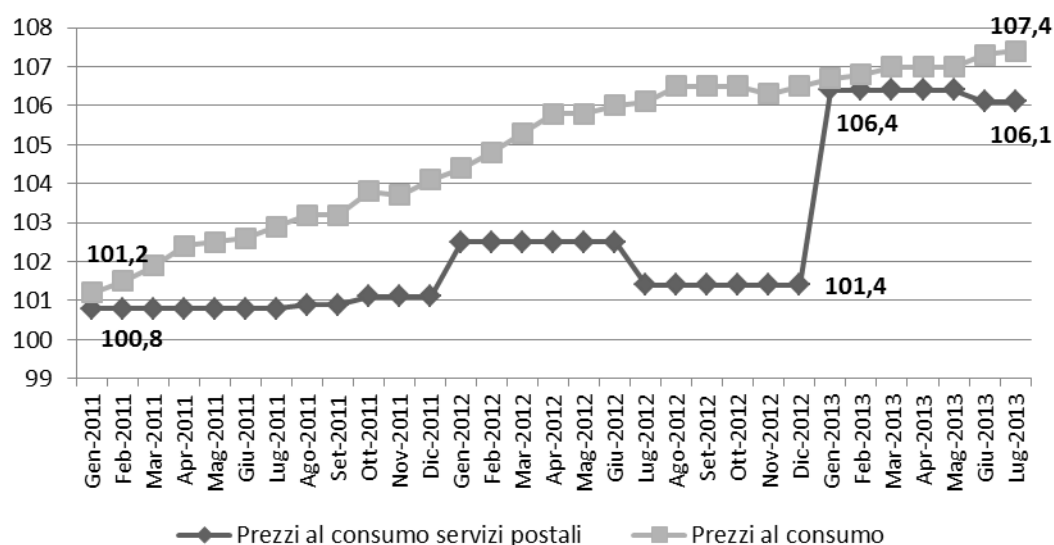
Indici	2012
C <sub>3</sub>	56
C <sub>4</sub>	69
HHI	1449

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

#### 4.3 I prezzi dei servizi postali

Analizzando l'andamento dell'indice dei prezzi al consumo dei servizi postali (graf. 7), si nota come da gennaio 2011 a luglio 2013 si sia registrato un incremento del 5,3%; peraltro, è evidente il picco nel livello dell'indice verificatosi tra dicembre 2012 e gennaio 2013, quando lo stesso è passato da 101,4 a 106,4, con un incremento del 5% in un solo mese. Inoltre, come si rileva dal grafico, l'andamento è decisamente differente rispetto all'indice generale dei prezzi al consumo.

**Graf. 7 – Andamento indice prezzi al consumo servizi postali e indice generale (base 2010)**



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

L'aumento rilevato nel mese di gennaio 2013 è dovuto all'approvazione delle modifiche tariffarie richieste da Poste Italiane e approvati con Delibera AGCOM n. 640/12/cons del 20.12.2012. Tra gli aumenti si rilevano il costo per l'invio prioritario della lettera standard (20 gr.) che è cresciuto del 16,7% passando da 0,60 a 0,70 euro, e il costo della raccomandata *retail* (20 gr.) che si è incrementato del 9,1%, passando da 3,30 a 3,60 euro.

## 5. Il settore della telefonia

Il settore della telefonia in Italia risente della mancanza di una effettiva concorrenza, essendo caratterizzato dalla posizione dominante occupata dall'operatore Telecom Italia, la cui quota di mercato, pur avendo registrato una flessione nel corso degli anni, al 2012 è del 46,7%. Ciò nondimeno, nel settore in questione, la costante riduzione del peso esercitato dall'*incumbent* profila una tendenza alla riduzione del grado di concentrazione. Analizzando la posizione dell'*incumbent* nella rete fissa e mobile (tab. 22) con riguardo alla spesa finale degli utenti, si nota come la quota di mercato di Telecom dal 2009 al 2012 sia scesa di quasi 5 punti percentuali. Di contro, il mercato della telefonia ha visto crescere la presenza di Wind e H3G, le cui quote sono aumentate nell'intervallo temporale considerato, rispettivamente del 2,5 e dell'1,9 per cento.



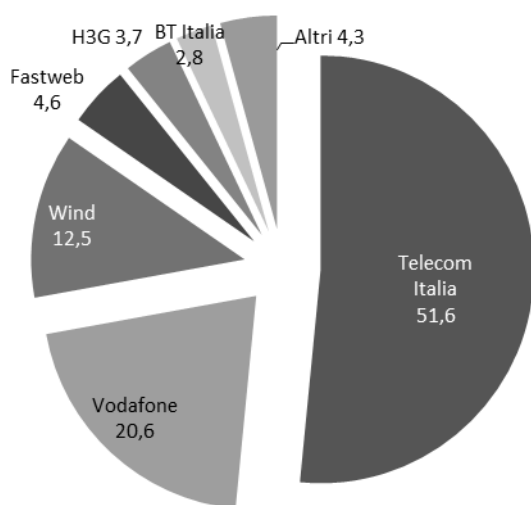
**Tab. 202 - Quote di mercato rete fissa e mobile (ricavi)**

Operatori	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
Telecom Italia	51,6	48,6	47,4	46,7	-4,9
Vodafone	20,6	21,3	21,8	20,1	-0,5
Wind	12,5	13,8	14,6	15,0	2,5
Fastweb	4,6	5,1	4,7	4,9	0,3
H3G	3,7	4,2	4,1	5,6	1,9
BT Italia	2,8	2,7	2,7	2,4	-0,4
Altri	4,3	4,2	5,0	5,2	0,9

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

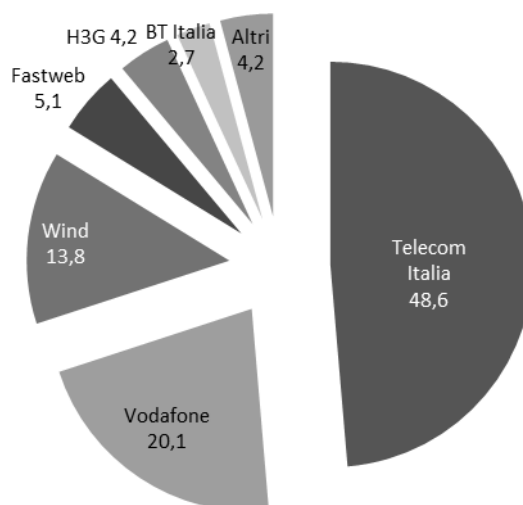
I grafici 8 e 9 rendono evidente, da un lato la posizione dominante dell'*incumbent*, seguita da Vodafone e Wind, dall'altro l'ammontare piuttosto ridotto delle quote di mercato in mano agli altri operatori (tra cui H3G e BT Italia).

**Graf. 8 - Quote di mercato 2009, telefonia fissa e mobile**



Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

**Graf. 9 - Quote di mercato 2012, telefonia fissa e mobile**



Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

Gli indici di concentrazione (tab. 23)  $C_3$  e  $C_4$  mostrano un basso livello di concorrenza nel mercato della telefonia fissa e mobile, come si era accennato all'inizio del paragrafo. Si noti, infatti, che oltre l'80% delle quote è detenuto dalle prime tre e quattro imprese. Tuttavia, il progressivo decremento degli indici citati, e anche dell'indice HHI, che è passato da un valore di 3286 nel 2009 al valore di 2871 al 2012, mettono in evidenza la tendenza verso una certa apertura competitiva del settore.

**Tab. 213 - Indici di concentrazione rete fissa e mobile (ricavi)**

Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
C <sub>3</sub> *	84,7	83,7	83,8	81,8	-2,9
C <sub>4</sub> *	89,3	88,8	88,5	87,4	-1,9
HHI	3286	3057	2981	2871	-12,6

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

### 5.1 Il mercato al dettaglio dei servizi di accesso a internet a banda larga

Con riguardo al settore *retail* riferito agli accessi a internet a banda larga, forniti sia alle famiglie sia alle imprese, si evidenzia come l'assetto del mercato in termini di linee *broadband* (tab. 24) presenti un progressivo calo della quota detenuta da Telecom Italia che, pur continuando a essere elevata, è passata da un valore del 58,7% a marzo 2009 al 50,6% al primo trimestre 2013, con una riduzione di 8,1 punti percentuali. Un progressivo calo della quota di mercato ha riguardato anche Tiscali, la cui *market share* a marzo 2013 è diminuita di 1,3 punti percentuali rispetto al 2009. Di converso, le quote detenute da Wind, Fastweb e Vodafone sono aumentate, così come è aumentata complessivamente la restante quota detenuta dagli operatori minori.

**Tab. 22 - Quote di mercato servizi a banda larga (volumi)**

Operatori	Marzo 2009	Dic. 2010	Marzo 2012	Marzo 2013	Var. % 2009-2013
Telecom Italia	58,7	54,1	52,6	50,6	-8,1
Wind	12,8	14,6	16,5	16,2	3,4
Fastweb	12,9	13,0	12,3	13,5	0,6
Vodafone (Opitel+Vodafone fino al 2009)	8,0	11,7	12,3	12,0	4,0
Tiscali	4,9	4,1	3,7	3,6	-1,3
Altri	1,8	2,5	2,6	4,1	2,3

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

Come mostra la tabella 25, il mercato dei servizi a banda larga presenta una forte e perdurante concentrazione. Gli indici valutati sulla quota di mercato detenuta dalla prime tre e quattro imprese hanno registrato un calo esiguo nel corso dei quattro anni. Più significativo è il decremento riferito all'indice HHI, che a marzo 2013 assume il valore di 3162, contro un valore di 3864 del 2009. Tuttavia, nonostante l'indice HHI risulti in calo, il mercato appare ancora molto lontano dall'effettiva apertura competitiva.

**Tab. 235 - Misure di concentrazione servizi a banda larga**

Indici	Marzo 2009	Dic. 2011	Marzo 2012	Marzo 2013	Var. % 2009-2013
C <sub>3</sub>	84,4	81,7	81,4	80,3	-4,1
C <sub>4</sub>	92,4	93,4	93,7	92,3	-0,1
HHI	3864	3463	3355	3162	-18,2

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

Analizzando, poi, il dato riferito alle ripartizioni geografiche (tab. 26), sulla base dei dati riferiti al mese di dicembre 2012 si evince che l'operatore Fastweb ha una significativa presenza al Nord-ovest, con una quota superiore di oltre 4 punti rispetto alla sua media nazionale, mentre al Nord-est, e soprattutto al Mezzogiorno, la quota di mercato è più bassa di circa tre punti percentuali. Risalta, poi, la presenza di Wind nella ripartizione sud e isole, dove la *market share* è del 21,1%, contro una media nazionale, riferita al medesimo operatore, del 16,3%.

**Tab. 24 - Quote di mercato accessi banda larga per ripartizione geografica - dicembre 2012**

Operatori	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud e isole	ITALIA
Telecom Italia	47,5	57,9	52,5	50,9	51,6
Wind	14,4	12,4	15,8	21,1	16,3
Fastweb	17,4	9,8	14,1	9,6	12,9
Vodafone	13,7	14,3	10,6	10,4	12,1
Tiscali	3,1	2,2	3,3	4,2	3,3
BT Italia	1,0	0,8	0,8	0,4	0,7
Altri	2,9	2,5	3,0	3,4	3,0

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

Nel comparto della banda larga, un effetto positivo sulla concorrenzialità potrebbe derivare anche dall'adozione di un modello di concorrenza infrastrutturale, fondata sulla costituzione di una rete alternativa a quella posseduta dall'*incumbent*, in linea con le raccomandazioni della delibera AGCOM n.1/12/CONS del gennaio 2012. Finora, infatti, l'elevato costo degli investimenti necessari alla costruzione delle reti ha rappresentato una forte barriera all'ingresso di nuove imprese, ragion per cui la concorrenza si è basata sull'accesso disaggregato alla rete fissa, cosicché l'ex monopolista Telecom ha messo a disposizione degli altri operatori, denominati OLO (*Other Licenced Operator*) le dotazioni necessarie per la prestazione del servizio di telecomunicazione.

Il modello di concorrenza infrastrutturale è sostenuto sia dalla Commissione europea sia dall'Autorità di regolazione e rappresenta una delle fasi dell'approccio *ladder of investment* fondato sulla progressiva ascesa degli operatori diversi dall'*incumbent* nella scala degli investimenti, fino al raggiungimento del *target*, rappresentato dalla capacità delle imprese di sviluppare una rete alternativa a quella dell'impresa dominante (Trovato, 2012). In tale ambito al Regolatore spetterebbe il compito di promuovere e incentivare la competitività; soprattutto nelle prime fasi di avvio, dovrebbe vigilare affinché l'*incumbent* non metta in atto pratiche anticoncorrenziali che limitino o osteggino l'ingresso di nuovi operatori. A tal proposito, già nell'anno 2002 la delibera n. 152/02/cons aveva introdotto i principi di parità di accesso, prevedendo la separazione delle unità preposte alla gestione della rete da quelle cui compete la vendita dei servizi finali. Attualmente in Italia viene adottato il modello di parità di accesso "debole", infatti, Open Access (divisione autonoma di Telecom creata nel 2008 per gestire la rete di accesso del Gruppo) pratica un approccio di tipo *equivalence of output*, per cui è sufficiente che i servizi ricevuti dagli OLO siano qualitativamente comparabili tra loro; al contrario, nel Regno Unito, dove viene praticato

l'approccio *equivalence of input*, a tutti gli operatori vengono forniti uguali prodotti e servizi e alle medesime condizioni (Trovato, 2012).

## 5.2 Il mercato al dettaglio dei servizi di telefonia vocale fissa, per clientela residenziale e affari

Con riferimento agli accessi riguardanti la telefonia vocale fissa per la clientela residenziale e affari, l'operatore Telecom Italia detiene a dicembre 2012 il 64,6% delle quote di mercato, continuando così a mantenere una posizione dominante, pur se in marcata flessione rispetto a marzo 2009, essendosi registrato un calo di 15,4 punti percentuali (tab. 27). Di contro, quasi tutti gli altri operatori hanno visto ampliarsi la propria quota di mercato, in alcuni casi in maniera significativa.

**Tab. 25 - Quote di mercato accessi rete fissa**

Operatori	Marzo 2009	Dicembre 2010	Dicembre 2011	Dicembre 2012	Var. % 2009-2012
Telecom Italia	80,0	71,6	66,9	64,6	-15,4
Wind	8,4	10,6	12,6	13,5	5,1
Fastweb	6,1	7,5	7,2	8,3	2,2
Vodafone (Opitel+Vodafone fino al 2009)	3,9	7,4	9,3	9,7	5,8
Tiscali	1,2	1,9	2,1	1,9	0,7
BT Italia	0,2	0,4	0,5	0,3	0,1
Altri	0,2	0,6	1,3	1,6	1,4

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

Come si evince dalle misure di concentrazione (tab. 28), anche il mercato della rete fissa si presenta fortemente concentrato, e in misura maggiore rispetto al mercato degli accessi alla banda larga. Gli indici  $C_3$  e  $C_4$  rivelano una contenuta riduzione delle quote di mercato detenute dalle prime tre e quattro imprese complessivamente considerate; inoltre, l'ancora elevato valore assunto dall'indice HHI, che pur tuttavia da marzo 2009 a dicembre 2012 è diminuito del 30,7%, fa poco sperare in una prossima apertura concorrenziale del mercato.

**Tab. 26 - Misure di concentrazione accessi rete fissa**

Indici	Marzo 2009	Dicembre 2010	Dicembre 2011	Dicembre 2012	Var. % 2009-2012
$C_3$	94,5	89,7	88,8	87,8	-6,7
$C_4$	98,4	97,1	96	96,1	-2,3
HHI	6524	5354	4777	4522	-30,7

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

La dinamica concorrenziale nel segmento della rete fissa è fortemente limitata dal canone che gli operatori devono pagare a Telecom per l'affitto della rete. Da un'analisi svolta dall'Istituto Bruno Leoni emerge che dal 2008 al 2012 il canone è passato da 7,64 a 9,28 euro al mese per cliente. Il maggiore introito derivante dall'aumento nel canone avrebbe dovuto essere impiegato dall'*ex* monopolista per effettuare investimenti nella fibra ottica, almeno questo era nelle intenzioni

dell'AGCOM che aveva riconosciuto l'incremento del canone. Nella realtà dei fatti, la regolamentazione che era finalizzata a incentivare l'ammodernamento della rete si è rivelata inadeguata, infatti l'*incumbent* ha addirittura ridotto gli investimenti; si pensi che nel 2009 era stato pianificato di raggiungere 953 mila case con la rete di nuova generazione in fibra ottica, mentre al 2012 non sono state superate le 580 mila unità, e ciò mette in luce l'inadeguatezza della regolamentazione rispetto alle tematiche riguardanti l'incentivo all'ammodernamento delle reti (Pammolli *et al.*, 2007). Del resto l'*incumbent* non avrebbe alcun interesse a modificare la sua posizione di operatore dominante conseguente all'apertura concorrenziale del mercato, in quanto ciò comporterebbe la riduzione del differenziale tra costi marginali e prezzi finali e la conseguente riduzione della rendita di monopolio (Schiantarelli, 2005).

Effettuando, poi, un'analisi delle quote di mercato degli operatori con riguardo alle ripartizioni geografiche (tab. 29), si nota come a dicembre 2012 la quota di Telecom Italia sia significativamente più elevata al Nord-est, dove la *market share* raggiunge il 71,6%, dunque più alta del 7% rispetto alla sua media nazionale. Di converso, sempre al Nord-est le quote di Wind (9,7%) e di Fastweb (5,9%) sono significativamente più basse rispetto alla media nazionale. È rilevante, inoltre, la presenza di Fastweb al Nord-ovest, laddove la quota di mercato posseduta è dell'11,2%, quindi notevolmente superiore alla sua media nazionale dell'8,3%.

**Tab. 27 - Quote di mercato accessi rete fissa per ripartizione geografica**

Operatori	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud e isole	ITALIA
Telecom Italia	62,1	71,6	64,1	62,7	64,6
Wind	12,2	9,7	13,6	17,5	13,5
Fastweb	11,2	5,9	9,4	6,3	8,3
Vodafone	10,7	10,2	8,9	8,9	9,7
Tiscali	1,7	1,1	2,0	2,5	1,9
BT Italia	0,5	0,3	0,4	0,2	0,3
Altri	1,5	1,2	1,7	1,9	1,6

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

In generale, il basso grado di competitività è strettamente legato al ruolo ancora importante svolto da Telecom in quanto proprietaria della rete. Con molta probabilità, tuttavia, il quadro competitivo sarà oggetto di cambiamenti; infatti, lo scorso luglio l'AGCOM ha espresso parere favorevole riguardo al piano di scorporo della rete di accesso che Telecom ha presentato a fine maggio, dichiarandola in linea con i requisiti previsti dal BEREC (*Body of European Regulator for Electronic Communication*) e ciò dovrebbe condurre all'indebolimento della posizione dominante dell'*incumbent*.

Vi sono, poi, altre considerazioni da fare in merito agli investimenti in infrastrutture che, promuovendo una competizione fondata sull'innovazione tecnologica, consentirebbero agli OLO di divenire indipendenti. L'andamento degli investimenti nella rete fissa mostra in generale un andamento decrescente. Dal 2009 al 2012 gli investimenti sono infatti passati da 3774 a 3288 mln di euro, riducendosi del 12,9%; in particolare, gli investimenti effettuati da operatori diversi da Telecom sono scesi da 1418 a 1389 milioni di euro, con una flessione del 2%. Ciò sta a indicare che

il progetto di liberalizzazione andrebbe ancora condotto attraverso forme di sussidi che incentivino le imprese a investire affinché queste possano affrancarsi dall'*incumbent*.

Andrebbe anche ridotto il peso della regolamentazione, infatti, come rilevato da Alesina *et al.* (2005), le evidenze empiriche mostrano che a una riduzione del grado di regolamentazione produce effetti significativi sugli investimenti e sull'innovazione e, quindi, sui tassi di crescita della produttività (Pammolli *et al.*, 2007). In tale quadro il mercato potrebbe raggiungere ragguardevoli livelli di competitività, con evidenti vantaggi in forza ai consumatori, sia in termini di prezzi, ma anche in relazione alla qualità e alla diversificazione dei servizi.

Infine, si nota come nel settore della telefonia fissa si sia registrato, dal 2009 al 2012, un calo dei consumi del 13,7% (tab. 30). Precisamente, la spesa degli utenti residenziali è diminuita, probabilmente a seguito della migrazione della clientela residenziale verso la telefonia mobile, passando da circa 8 miliardi di euro nel 2009 a poco più di 7 miliardi di euro nel 2012, con una riduzione dell'8,6%. In misura maggiore si è, invece, ridotta la spesa della clientela affari, passata da oltre 8 miliardi nel 2009 a 6,6 miliardi nel 2012, con una contrazione del 19,1%.

**Tab. 30 - Spesa finale per categoria di clientela (in miliardi di euro)**

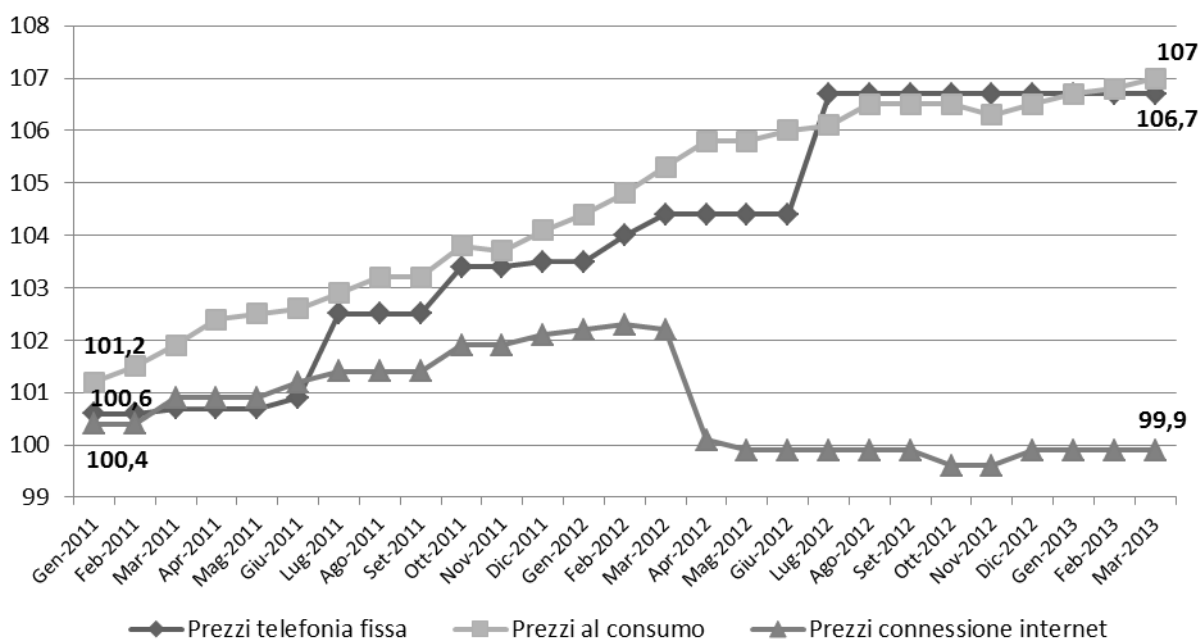
Categoria di clientela	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
Residenziale	8,05	7,84	7,69	7,36	-8,6
Affari	8,15	7,54	7,17	6,60	-19,1
TOTALE RETE FISSA	16,20	15,38	14,86	13,96	-13,7

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

### 5.3 I prezzi nel settore della telefonia fissa

L'indice dei prezzi al consumo per i servizi di telefonia fissa mostra una progressiva crescita (graf. 10); in particolare, nel periodo che va da gennaio 2011 a marzo 2013 il valore dell'indice è passato da 100,6 a 106,7 con un incremento del 6,1%. Analizzando, poi, l'indice dei prezzi per la connessione internet si nota come lo stesso sia aumentato in misura modesta fino al primo trimestre 2012, per poi decrescere già nel secondo trimestre dello stesso anno, mantenendosi successivamente pressoché costante. Dal raffronto dei citati indici con l'indice dei prezzi al consumo si nota che l'indice dei prezzi sulla telefonia fissa, a differenza dell'indice dei prezzi per la connessione internet, ha seguito grosso modo il *trend* crescente dei prezzi al consumo.

**Graf. 10 – Andamento prezzi al consumo telefonia fissa, connessione internet e indice generale (base 2010)**



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Il *trend* seguito dall'andamento dei prezzi della telefonia fissa non rispecchia, in realtà, l'effettiva mutata situazione concorrenziale che ha visto una progressiva riduzione delle tariffe di terminazione *mobile*. Tali tariffe rappresentano il “pedaggio” che gli operatori di rete fissa pagano agli operatori di rete mobile per accedere alla loro rete, ed è questo il motivo per cui risulta costoso chiamare da fisso a mobile. La Commissione Europea, avendo ritenuto elevato l'importo delle tariffe di terminazione, nella Raccomandazione 2009/396/C del 2009 ha chiesto di allineare tali tariffe ai “*costi reali effettivamente sostenuti da un operatore efficiente per effettuare la connessione*”, proprio in quanto l'elevato importo crea un vantaggio ingiustificato per gli operatori di telefonia mobile. La stessa AGCOM, però, fissava delle tariffe decisamente più elevate rispetto alla media europea; a luglio 2011 l'importo era stabilito in 5,5 €cent al minuto, contro una media UE di 3,56 €cent al minuto. Di fatto, le tariffe di terminazione sono state ridotte nel corso degli anni<sup>81</sup>, si consideri che con la delibera n. 621/11/CONS del 17 novembre 2011 l'AGCOM ha stabilito che a far data dal 1° luglio 2013 l'importo massimo del prezzo di terminazione sia di 0,98 €cent al minuto, applicato da Tim, Vodafone, Wind e H3G<sup>82</sup>, riconosciuti quali “*operatori dominanti nei mercati dei servizi di terminazione del traffico voce su singole reti mobili*”. Tale drastica riduzione della tariffa, tuttavia, non si è tradotta parimenti in una riduzione dei prezzi pagati dagli utenti finali ed è andata, invece, a diretto vantaggio degli operatori di telefonia fissa che hanno, così, aumentato i loro margini, appropriandosi di parte della rendita del consumatore, e rendendo vani gli auspici del Regolatore comunitario e nazionale.

<sup>81</sup> Nel 2005 erano state fissate nella misura di 12,10 centesimi di euro al minuto per Tim e Vodafone e 14,35 centesimi al minuto per Wind.

<sup>82</sup> Più specificatamente, il piano stabilito dalla delibera 621/11/CONS ha previsto tariffe differenziate per gli operatori. A partire dal 1° luglio 2012 la tariffa è stata di 2,50 €cent/min. per Tim, Vodafone e Wind e di 3,50 €cent/min. per H3G; a partire dal 1° gennaio 2013 la tariffa è stata di 1,50 €cent/min. per Tim, Vodafone e Wind e di 1,70 €cent/min. per H3G, mentre dal 1° luglio 2013 le tariffe di tutti gli operatori sono allineate nella misura di 0,98 €cent/min.

Passando ad analizzare il differenziale tra i prezzi sulla telefonia fissa e sulla connessione internet si rileva come esso sia legato alla prestazioni *Wholesale Line Rental* (WLR), riguardante gli operatori che intendono commercializzare servizi di telefonia fissa e che, non possedendo reti proprie, acquisiscono all'ingrosso le linee di accesso in modo da offrirle alla clientela finale. Telecom Italia, in quanto proprietaria della rete, nonché detentrica di un elevato potere nel mercato nazionale al dettaglio dell'accesso alla rete, è obbligata a mettere la propria rete a disposizione degli operatori, in cambio di un canone il cui importo è regolamentato. Questo modello consente agli operatori OLO di entrare nel mercato della vendita al dettaglio senza per questo dover sostenere il costo per dotarsi della rete infrastrutturale (Gallo e Pontarollo, 2006). Il canone rappresenta un costo fisso per gli operatori WLR sul quale non sono possibili manovre, in quanto fissato per legge. Ne segue che non è possibile ridurre i prezzi offerti alla clientela finale oltre un certo ammontare e ciò spiegherebbe come nonostante la flessione delle quote di mercato dell'*incumbent* e l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, il prezzo si sia mantenuto pressoché stabile.

#### 5.4 Il settore della telefonia mobile

Nel settore della telefonia mobile in Italia operano imprese di tipo MNO (*Mobile Network Operator*), dotate di proprie infrastrutture, e di tipo MVNO (*Mobile Virtual Network Operator*), ossia imprese che forniscono i servizi di telefonia mobile avvalendosi delle infrastrutture messe a disposizione da un operatore MNO. Tra gli operatori MVNO, entrati nel mercato Italiano nel 2007, vi sono imprese facenti parte della grande distribuzione organizzata, quali Auchan, Carrefour e Coop, per le quali la commercializzazione dei servizi *mobile* viene svolta in un'ottica di estensione del marchio o, come per Poste Italiane e Noverca, al fine di penetrare in settori quali l'*e-banking* e l'*e-payment*. Un altro raggruppamento tra operatori MVNO è costituito da BT-Italia, Fastweb, Tiscali e DigiTel, la cui politica commerciale consiste nell'integrazione tra telefonia fissa e telefonia mobile. Infine, alcuni operatori, tra cui Coop e Poste Italiane, essendo dotati di una propria catena distributiva relativa al *core business*, attuano un'integrazione verticale tra le attività svolte. Dai dati sulle quote di mercato riguardanti la spesa finale della clientela residenziale (tab. 31) si rileva che la quota detenuta dai due principali operatori, Telecom Italia e Vodafone, risulta in flessione dal 2009 al 2012. Al contrario, gli operatori Wind e H3G registrano un guadagno nelle rispettive quote di oltre 3,5 punti percentuali.

Considerando, poi, le quote di mercato per la clientela affari (tab. 31) si rileva una più modesta riduzione delle quote di Telecom e Vodafone e una debole crescita di Wind, appena 0,4 punti percentuali in quattro anni. È rilevante, invece, la crescita degli MNVO che, partendo da una quota dello 0,5% nel 2009, al 2012 raggiungono una *market share* del 3,7%

**Tab. 28 - Quote di mercato nella spesa finale clientela residenziale e affari**

Operatori	2009		2010		2011		2012		Var % 2009-2012	
	Resid.	Affari	Resid.	Affari	Resid.	Affari	Resid.	Affari	Resid.	Affari
Telecom Italia	37,0	53,5	31,3	53,2	30,6	52,4	30,7	50,3	-6,3	-3,2
Vodafone Italia	37,7	24,9	39,1	23,0	38,7	23,8	34,7	22,2	-3,0	-2,7
Wind	18,3	9,8	20,8	9,6	21,5	9,1	22,0	10,2	3,7	0,4
H3G	6,0	11,3	6,9	12,4	6,8	11,3	9,6	13,7	3,6	2,4
MVNO	1,0	0,5	1,9	1,8	2,5	3,4	2,9	3,7	1,9	3,2

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM



Per un ulteriore approfondimento dell'analisi della dinamica concorrenziale del mercato della telefonia mobile viene estrapolato il dato riguardante gli operatori mobili virtuali. Come già accennato, tra tali aziende viene adottato un modello di *business* integrato, basato per BT Italia e Fastweb sull'integrazione della telefonia mobile con i servizi di rete fissa, e per Poste Mobile sull'integrazione della telefonia mobile con i servizi postali e finanziari. I dati della tab. 32, mostrano come l'operatore Poste Mobile detenga all'interno del segmento MVNO un'ampia quota di mercato, con una dinamica decrescente dal 2010 al 2011 e crescente al 2012. La quota di mercato di Fastweb è invece andata riducendosi nel triennio, con un calo di 4,7 punti percentuali.

**Tab. 29 - Quote di mercato MVNO nella spesa finale**

Operatori MVNO	2010	2011	2012	Var. % 2010-2012
Poste mobile	54,2	52,4	55,8	1,6
Fastweb	21,4	17,0	16,7	-4,7
BT Italia	6,6	12,7	9,1	2,5
Coop Italia	7,0	5,8	6,8	-0,2
Daily Telecom	5,9	4,9	4,4	-1,5
Altri	4,8	7,2	7,2	2,4
TOTALE	100	100	100	-

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

L'elaborazione degli indici  $C_3$ ,  $C_4$  e HHI (tab. 33) mette in luce una forte concentrazione del settore, pur rilevandosi una progressiva riduzione delle quote di mercato degli operatori di maggiori dimensioni. In particolare, il segmento residenziale presenta un indice HHI lievemente più basso del segmento affari, oltre a mostrare una maggiore riduzione dell'indice dal 2009 al 2012, che è sceso del 13,6% contro il 10,2% del segmento affari.

**Tab. 30 - Indici di concentrazione quote di mercato nella spesa finale clientela residenziale e affari**

Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
$C_3$ residenziale	93,0	91,2	90,8	87,4	-5,6
$C_3$ affari	89,7	88,6	87,5	86,2	-3,5
$C_4$ residenziale	99,0	98,1	97,6	97,0	-2,0
$C_4$ affari	99,5	98,2	96,6	96,4	-3,1
HHI residenziale	3162	2292	2949	2731	-13,6
HHI affari	3706	3608	3534	3328	-10,2

Fonte: nostra elaborazione su stime AGCOM

In futuro la configurazione del mercato potrà subire ulteriori modifiche in seguito all'adozione della proposta della Commissione europea del 6 luglio 2011 - COM(2011) 402 *final* riguardante l'adozione di un nuovo regolamento sul *roaming*. In base a tale regolamento, gli utenti che si recano in un paese europeo potrebbero scegliere un *provider* diverso da quello utilizzato per la fonia nella

propria nazione per il *roaming* dati all'interno dell'Unione europea. Da ciò deriverebbe la possibilità anche per gli operatori virtuali di utilizzare le reti di altri e, quindi, un aumento del grado di contendibilità del mercato (AGCOM, 2013).

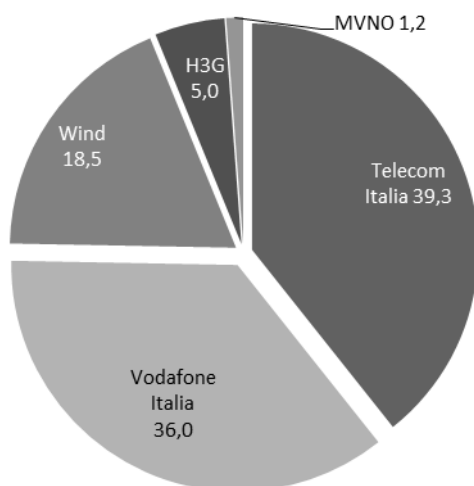
In una ulteriore specificazione dell'analisi, dal dato riguardante la spesa complessiva degli utenti viene isolata la componente riferita ai servizi voce e dati. Come si nota, la quota di Telecom ha seguito una progressiva flessione, sia nel comparto voce sia nel segmento dati (tab. 34). Si rileva, poi, come nel comparto dei servizi dati, a partire dal 2010 l'operatore Vodafone abbia assunto il ruolo di *leader* nel mercato, fino ad allora detenuto da Telecom. Significativa è pure la progressione di Wind nei servizi voce e dati, con una crescita dal 2009 al 2012 di oltre il 4% in entrambi i segmenti. Si segnala pure la crescita degli operatori MVNO la cui quota al 2012 è vicina al 4%. La situazione descritta è, inoltre, rappresentata nei grafici 11-14.

**Tab. 31 - Quote di mercato servizi voce e dati (spesa utenti)**

Operatori	2009		2010		2011		2012		Var. 2009-2012	
	Servizi voce	Servizi dati	Servizi voce	Servizi dati	Servizi voce	Servizi dati	Servizi voce	Servizi dati	Servizi voce	Servizi dati
Telecom Italia	39,3	37,9	37,0	33,9	35,2	34,1	34,9	33,8	-4,4	-4,1
Vodafone Italia	36,0	37,4	36,1	37,4	34,4	39,1	32,6	36,2	3,4	-1,2
Wind	18,5	13,1	19,5	16,0	22,4	14,4	23,0	17,3	4,5	4,2
H3G	5,0	10,9	5,3	11,5	5,0	10,5	5,8	10,6	0,8	-0,3
MVNO	1,2	0,6	2,1	1,2	2,9	1,9	3,7	2,1	2,5	1,5

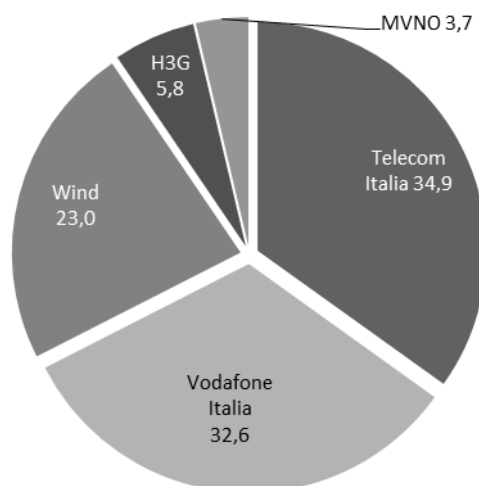
Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

**Graf. 11 - Quote di mercato 2009, servizi voce**



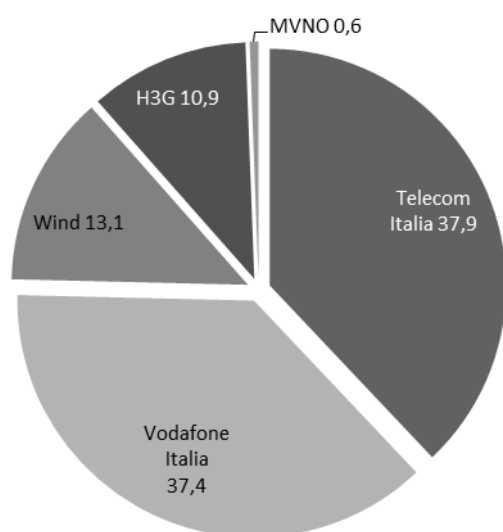
Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

**Graf. 12 - Quote di mercato 2012, servizi voce**



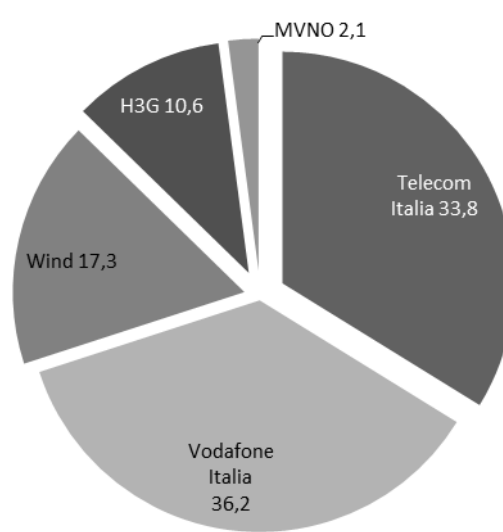
Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

**Graf. 3 - Quota di mercato 2009, servizi dati**



Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

**Graf. 4 - Quota di mercato 2012, servizi dati**



Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

Gli indici  $C_3$  e  $C_4$  riferiti sia al segmento voce sia al segmento dati presentano valori estremamente elevati, mostrando come la quasi totalità del mercato sia servita dai primi tre e quattro operatori, mentre un esiguo spazio residuale è occupato dagli operatori MVNO (tab. 35). L'indice HHI riferito ai due segmenti mostra una notevole concentrazione per entrambi i comparti. Tuttavia, nel periodo in esame (2009-2012) si nota una progressiva riduzione nel valore dell'indice HHI, maggiore nel segmento dei servizi voce (-11%).

**Tab. 32 - Misure di concentrazione servizi voce e dati (spesa utenti)**

Indici	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
$C_3$ voce	93,8	92,6	92,0	90,5	-3,3
$C_3$ dati	88,4	87,3	87,6	87,3	-1,1
$C_4$ voce	98,8	97,9	97,0	96,3	-2,5
$C_4$ dati	99,3	98,8	98,1	97,9	-1,4
HHI voce	3209	3085	2958	2857	-11,0
HHI dati	3126	2938	3013	2869	-8,2

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

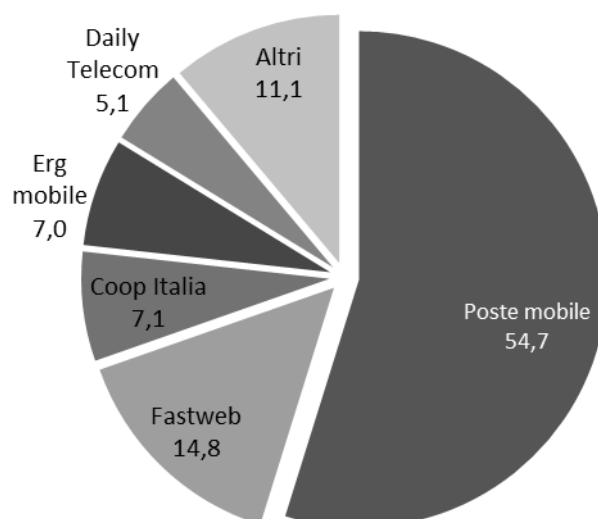
Esaminando la dinamica del mercato con riferimento alla ripartizione delle Sim attive per operatore (tab. 36) si rileva una riduzione, dal 2009 al 2012, delle quote di Telecom e Vodafone, mentre crescono le *market share* di Wind e degli MNVO, rispettivamente 1,9 e 2 per cento.

**Tab. 33 - Quote di mercato Sim attive**

Operatori	2009	2010	2011	2012	Var. % 2009-2012
Telecom Italia	34,1	33,1	33,6	33,1	-1,0
Vodafone Italia	33,0	32,7	31,2	30,2	-2,8
Wind	20,4	21,3	21,9	22,3	1,9
H3G	9,8	9,7	9,6	9,8	0,0
MVNO	2,7	3,2	3,8	4,7	2,0

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

Il dato al 2012 riguardante le Sim attive per gli MVNO (graf. 15) mostra un elevato peso da parte di Poste Mobile che detiene una *market share* di oltre il 50%, e un conseguente basso grado di competitività nel segmento, come dimostrato anche dall'indice di concentrazione HHI, il cui valore al 2012 è di 3337.

**Graf. 5 – Quote di mercato MVNO (Sim attive)**

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

Analizzando, poi, le quote di mercato distinte per tipologia di clientela (tab. 37) si nota, riguardo alla clientela residenziale, una progressiva riduzione delle quote dei due principali operatori, Telecom Italia e Vodafone. Nel comparto affari, invece, risalta il peso preponderante di Telecom Italia, la cui quota nel 2012 è del 55,6%, con una crescita rispetto al 2010 di quasi il 2%. Sempre nell'ambito della clientela affari si nota la contrazione della quota detenuta da H3G che dal 2010 al 2012 ha perso oltre il 4%.

**Tab. 34 - Quote di mercato Sim attive residenziale e affari**

Operatori	2010		2011		2012		Var. % 2010-2012	
	Resid.	Affari	Resid.	Affari	Resid.	Affari	Resid.	Affari
Telecom Italia	30,1	53,7	30,4	54,3	29,5	55,6	-0,6	1,9
Vodafone Italia	33,7	25,8	31,8	27,1	30,8	26,4	-2,9	0,6
Wind	23,6	5,2	24,3	5,5	24,9	5,4	1,3	0,2
H3G	9,1	13,8	9,3	11,1	9,8	9,6	0,7	-4,2
MVNO	3,5	1,5	4,1	1,9	4,9	2,9	1,4	1,4

Fonte: nostra elaborazione su stime AGCOM

L'analisi sulla competitività del mercato mostra un elevato livello di concentrazione (tab. 38); peraltro, mentre riguardo alla clientela residenziale l'indice HHI si presenta in decremento dal 2010 al 2012, lo stesso indice riferito alla clientela affari rileva, oltre che una forte concentrazione, anche un *trend* crescente, essendo l'indice cresciuto del 4% in tre anni.

**Tab. 35 - Misure di concentrazione quote Sim attive clientela residenziale e affari**

Indici	2010	2011	2012	Var. % 2010-2012
C <sub>3</sub> residenziale	87,4	86,5	85,2	-2,2
C <sub>3</sub> affari	93,3	92,5	91,6	-1,7
HHI residenziale	2694	2629	2559	-5,0
HHI affari	3769	3840	3918	4,0

Fonte: nostra elaborazione su dati AGCOM

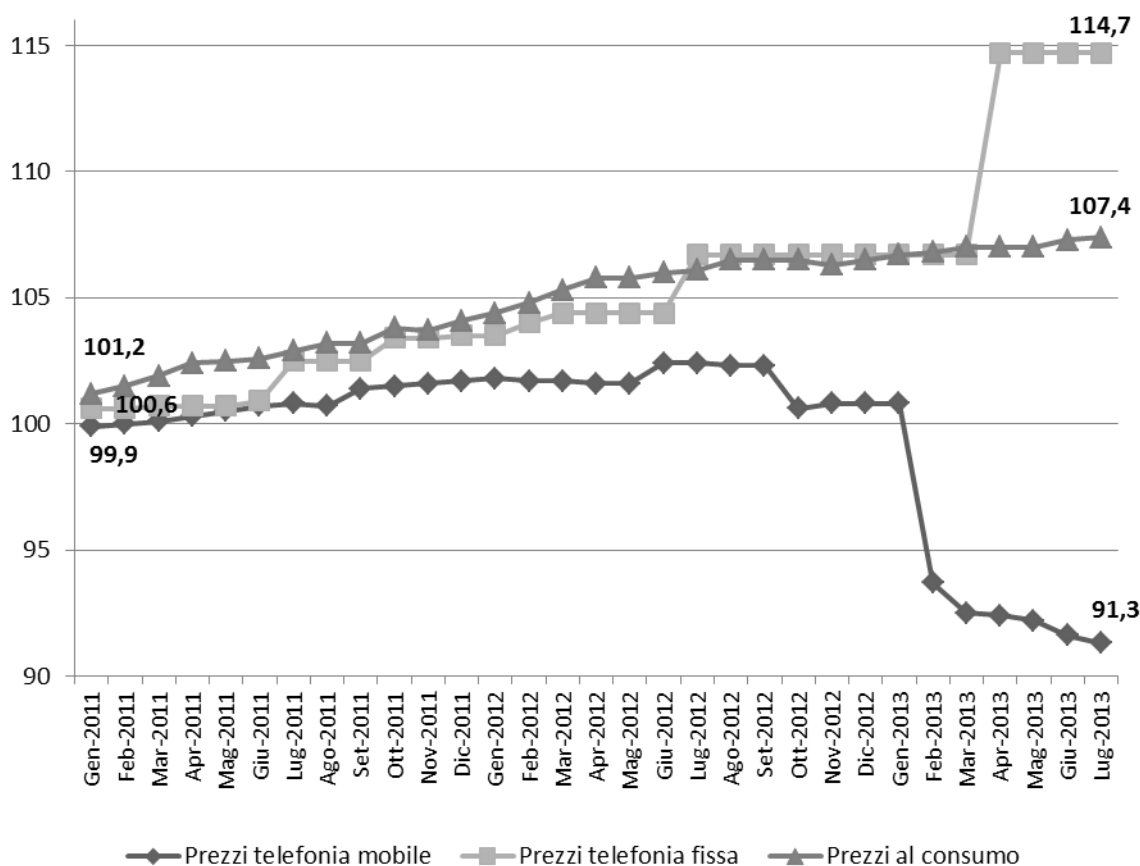
In generale, un effetto positivo sul grado di competitività del mercato è derivato dalla portabilità del numero di telefono, prevista dal dall'art. 80 del Codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259) che consente agli utenti di cambiare operatore senza per questo dover modificare il numero telefonico di cui si è in possesso. La possibilità in capo ai clienti di cambiare agevolmente operatore ha aumentato negli anni il grado di contendibilità del mercato della telefonia mobile, tra l'altro la stessa AGCOM è intervenuta al fine di accorciare i tempi per la realizzazione della portabilità del numero mobile, portandola da cinque a tre giorni lavorativi (delibera n. 78/08/CIR).

### 5.5 I prezzi nel settore della telefonia mobile

L'andamento dell'indice dei prezzi nel settore della telefonia mobile mette in luce un sempre più marcato divario rispetto all'indice dei prezzi al consumo (graf. 16). Nel 2013, nel giro di un solo mese si è avuto un crollo nel livello dei prezzi *mobile*, essendo scesi a febbraio 2013 a 93,7, dunque con una variazione congiunturale del 9,4%. Tale flessione è proseguita nel corso dell'anno, registrandosi, a luglio 2013, un tasso di variazione tendenziale di -10,8%.

Confrontando l'andamento dell'indice dei prezzi della telefonia mobile con la telefonia fissa (graf. 16), si nota che l'andamento dei rispettivi indici è stato grosso modo simile fino a giugno 2012, mentre, successivamente si rileva un sempre più ampio divario tra il *trend* decrescente dei prezzi della telefonia mobile rispetto all'andamento costante o crescente dei prezzi della telefonia fissa.

**Graf. 6 – Andamento indice dei prezzi telefonia mobile e telefonia fissa (base 2010)**



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Il quadro descritto mostra come nel comparto della telefonia mobile la dinamica concorrenziale si sia basata fondamentalmente sulle politiche di prezzo, causando la progressiva contrazione dei margini di profitto delle imprese operanti. In tale contesto, per gli operatori di maggiori dimensioni è stato possibile far fronte alle pressioni concorrenziali, vuoi per ragioni infrastrutturali, vuoi per la consolidata posizione occupata all'interno del comparto; ciò, con molta probabilità, ha contribuito a limitare l'accesso di altri operatori, i quali difficilmente potrebbero sostenere gli elevati costi fissi di struttura e, al tempo stesso, praticare prezzi competitivi.

## 6. Mercati meno concentrati e prezzi più alti?

Nel presente lavoro è stata svolta un'analisi dell'attuale stato delle liberalizzazioni avvenute nei principali mercati dei servizi a rete in Italia.

I risultati dell'indagine mostrano come gli obiettivi stabiliti in ambito europeo riguardo all'apertura competitiva dei mercati, di fatto non sono pienamente raggiunti. I dati, infatti, rivelano come la gran parte dei mercati presenti livelli ancora alti di concentrazione. Si nota la persistenza della posizione dominante occupata dalle imprese *ex* monopoliste e gli indici  $C_3$ ,  $C_4$  e HHI elaborati al fine di misurare il grado di concentrazione presente in ciascun comparto confermano tale situazione. Si aggiunga che le imprese che detengono la maggiore quota di mercato sono quasi tutte aziende a partecipazione statale, i cui utili prodotti in conseguenza rappresentano un consistente introito per le casse dello Stato.

Si evidenzia, peraltro, come l'impresa *ex* monopolista non sempre detenga una posizione dominante in tutti settori della filiera: ad esempio, nel comparto del gas naturale, a fronte di una elevata concentrazione nel segmento della produzione si rileva una maggiore apertura concorrenziale nel segmento della distribuzione.

Un altro aspetto da considerare riguarda la rimozione delle barriere che impediscono l'ingresso di nuove imprese nel mercato. Con riguardo a ciò, si nota come la possibile entrata nel mercato da parte di aziende che competano con l'*incumbent* è, di fatto, ostacolata dagli elevati costi fissi (non recuperabili) che si rende necessario sostenere per la realizzazione di una rete alternativa a quella di cui è già dotata l'impresa *ex* monopolista. Gli operatori che intendessero entrare nel mercato dovrebbero, pertanto, servirsi delle reti possedute dall'*incumbent*, sostenendo un costo per l'utilizzo delle stesse. In ragione di ciò, al fine di garantire una maggiore apertura competitiva del mercato è opportuno che il gestore della rete sia un soggetto diverso dal fornitore del servizio, di modo che tutti i soggetti siano messi in grado di operare a parità di condizioni. In questo senso va visto il recente scorporo di Snam Rete Gas da Eni.

Ancora, l'obiettivo che si sono posti i legislatori comunitari e italiani con la politica delle liberalizzazioni è stato quello di favorire una più vasta offerta di beni e servizi per la collettività e a condizioni economicamente più vantaggiose. Si rileva, tuttavia, come i prezzi nel Mercato libero di energia elettrica e gas naturale risultino mediamente più elevati per le classi di consumo più basse. Ciò denota un basso grado di concorrenza basata sui prezzi, a cui si accompagna, altresì, una scarsa propensione da parte dei consumatori finali a effettuare *switching* verso altri *competitors* differenti dall'*incumbent*.

Infine, per quanto dall'analisi effettuata si rilevi ad oggi un elevato grado di concentrazione nella gran parte dei mercati, il *trend* decrescente registrato dagli indici denota una possibile, seppur lenta, apertura concorrenziale nella direzione auspicata dai legislatori. Nondimeno, probabilmente, la piena realizzazione del processo di liberalizzazione dovrà ancora scontrarsi con le forti resistenze degli *incumbent*, che difficilmente vorranno rinunciare alle loro posizioni di *leadership* sul mercato.

## 7. Bibliografia

AEEG, 2013, *Indagine conoscitiva sul mercato libero e sulle condizioni di vendita al dettaglio di energia elettrica e di gas naturale ai clienti di piccole dimensioni*, Roma

AGCM, 2012, *Proposte di riforma concorrenziali ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza per l'anno 2013*, Roma

- AEEG, 2009, *Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta – anno 2010*, Roma
- AEEG, 2010, *Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta – anno 2011*, Roma
- AEEG, 2011, *Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta – anno 2012*, Roma
- AEEG, 2012, *Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta – anno 2013*, Roma
- AGCOM, 2010, *Relazione annuale 2010 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Roma
- AGCOM, 2011, *Relazione annuale 2011 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Roma
- AGCOM, 2012, *Relazione annuale 2012 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Roma
- AGCOM, 2013, *Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Roma
- Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G., Schiantarelli, F., 2005, *Regulation And Investment*, «Journal of the European Economic Association», vol.3, no.4, pp.791-825
- ASTRID (2007) *La regolazione delle reti e delle infrastrutture tra Stato e Mercato. I servizi postali*
- Bacciardi M., Stagnaro C., 2012, *La centrale pubblica scaccia quella privata. Gli effetti della proprietà pubblica sui prezzi dell'elettricità*, IBL Briefing Paper, 115, 23 ottobre
- Bain J., 1956, *Barriers to new competition*, Cambridge, Harvard University Press
- Bain J., 1959, *Industrial Organization*, New York: Wiley
- Banca D'Italia, 2012, *Concorrenza e regolamentazione in Italia*, Occasional Papers, 123, Roma
- Baumol W.J., 1982, *Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure*, «The American Economic Review», vol.72, no.1, pp.1-15
- Cassa Depositi e Prestiti, 2013, *Il mercato del gas naturale in Italia: lo sviluppo delle infrastrutture nel contesto europeo*, Studi di settore 03
- Commissione Europea, 2007, *Indagine a norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1/2003 nei settori europei del gas e dell'elettricità*, SEC(2006)1724
- De Vincenti C., Manacorda P., 2008, *La regolazione delle reti e delle infrastrutture tra Stato e Mercato*, ASTRID
- Ernst&Young, 2006, *Final Report Research Project: The Case for Liberalisation*, su [www.dti.gov.uk](http://www.dti.gov.uk)
- Gallo E., Pontarollo E., 2006, *Modelli alternativi di concorrenza nelle telecomunicazioni: l'approccio italiano*, in «Mercato, concorrenza, regole», VIII, 3, 521-545
- IBL, 2011, *Uscire dalla Crisi. Un'agenda di Privatizzazioni*, in Istituto Bruno, «Policy Paper», 23 agosto
- IBL, 2012, *Liberalizzare e crescere. Dieci proposte al governo Monti*, a cura di Lanzillotta L. e Stagnaro C., GLOCUS 18 gennaio
- Goldoni, G., 2007, *Un bilancio delle liberalizzazioni dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale in Italia e in Europa*, Working Paper, Università degli Studi di Verona
- Grillo A., 2011, *La liberalizzazione del mercato postale*, «Consumatori, Diritti e Mercato», n. 1, pp. 61-66



- Hermann C., 2011, *The Liberalization of European Postal Markets: The Response of Firms and Impacts on Employment and Services*, «Competition and change», Vol. 15 (4), November, pp. 253–73
- Hirschman A., 1964, *The Paternity of an Index*, «The American Economic Review», Vol. 54, No. 5, pp. 761-762
- Masucci G. (2013) *Comunicazioni elettroniche, utilities, reti fisse*, Convegno “Liberalizzazioni in Italia: un processo infinito?” in occasione della presentazione del Laboratorio sulle liberalizzazioni LABLIB, 15 maggio 2013, LUISS Guido Carli
- Newbery D., Pollitt M.G., 1997, *The restructuring and privatization of Britain's CEGB - was it worth it?*, «Journal of Industrial Economics» 45 (3), pp. 269–303
- Pammolli F., Cambini C., Giannaccari, 2007, *Liberalisation and competition in Italy*, IMT Institute For Advanced Studies, Lucca
- Pollitt, M., 2008, *The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks*, «Energy Policy», vol.36, no.2, pp.704-713
- Prosperetti L., 2003, *Benefici e costi di una separazione strutturale tra rete e servizio*, «L'Industria», no.2, pp. 205-222
- Rincon-Aznar A., Graf N., Paterson I., Schwarzbauer W., Sellner R., Sieber, S., Yildirim C., 2010, *Regulation and Economic Performance: Literature Review*, SERVICEGAP Review Paper 4
- Schiantarelli F., 2005, *Product Market Regulation and Macroeconomic Performance: A Review of Cross Country Evidence*, The World Bank Policy Research Working Paper Series n. 3770
- Stagnaro C., Testa F., 2011, *Non indurli in tentazione. Elementi per una decisione informata su Snam Rete Gas*, IBL Briefing Paper, 98, 4 marzo
- Steiner F., 2001, *Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry*, OECD Economic Studies, no.32, 2001/1, pp.143-182
- Trovato M., 2012, *La regolamentazione delle telecomunicazioni. Un bilancio dell'Agcom 2005-2012 e l'agenda per il prossimo settennato*, IBL Special Report, 22 ottobre
- Visco Comandini V., 2006, *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci
- Visco Comandini V., 2007, *La regolazione delle reti e delle infrastrutture tra Stato e Mercato. I servizi postali*, in ASTRID
- Visco Comandini V., Mazzarella F., 2011, *Competition and regulation in the Italian postal market*, in «Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age», Michael A. Crew, Paul R. Kleindorfer, Edward Elgar Publishing
- Visco Comandini V., Magrone L., 2011, *Il decreto di attuazione della direttiva europea di liberalizzazione del mercato postale: un commento critico*, IBL Briefing Paper, 96, 10 febbraio
- Visco Comandini V., 2012, *Il futuro del mercato postale in Italia. Analisi e proposte*, in GLOCUS, dicembre