

Reti pubbliche senza bussola

di Antonio Maccanico

Il processo di liberalizzazione dei mercati in Europa è un fenomeno relativamente recente, determinato dalla nascita dell'Unione Europea, fondata sui principi della concorrenza, della libertà d'iniziativa economica e della libertà di stabilimento. In Italia, la liberalizzazione nelle attività "a rete" è avvenuta a partire dalla metà degli anni 90.

I settori "a rete" sono tipicamente caratterizzati dall'offerta dei servizi "d'interesse economico generale", ovvero di quei servizi che, prestati dietro un corrispettivo economico, sono considerati d'interesse pubblico da parte degli Stati membri (trasporti, comunicazioni, gas, energia, servizi idrici e servizi postali). Questi settori hanno una caratteristica comune: dispongono di infrastrutture fisiche di rete, considerate essenziali facilities, condivisibili tra più soggetti, non "sostituibili" ed economicamente "non duplicabili" e producono servizi o "contenuti" che corrono sulle reti fisiche, spesso in condizioni di monopolio e a volte con obblighi di servizio universale.

In questi settori, storicamente gestiti da monopoli pubblici verticalmente integrati, è quindi necessario ricercare costantemente un equilibrio tra gli obiettivi della concorrenza e quelli della solidarietà sociale, ovvero tra regolazione e, ad esempio, garanzie di servizio universale.

Pur avviati sulla base dei medesimi principi, i processi di liberalizzazione non hanno seguito gli stessi percorsi determinando una situazione molto eterogenea tra i diversi settori. Elemento comune è che, oggi, le infrastrutture (il segmento upstream del mercato) sono di fatto ancora gestite in monopolio mentre nei mercati a valle si sono sviluppate nuove imprese in concorrenza con gli ex monopolisti.

Per consentire l'apertura dei mercati si è dunque reso necessario assicurare l'accesso alle infrastrutture ai nuovi operatori, laddove tali infrastrutture siano indispensabili per l'offerta dei servizi finali e l'ex monopolista ne mantenga il controllo e, al tempo stesso, competa sul mercato a valle con le altre imprese.

Tuttavia, in tutte le public utilities gestite da soggetti verticalmente integrati, le misure regolatorie "standard" si sono rivelate insufficienti a garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture e, pertanto, si è proceduto nel tempo a promuovere diversi modelli di separazione, formale e giuridica, tra la figura del fornitore dei servizi e il gestore d'infrastrutture. In Italia convivono situazioni eterogenee a seconda del settore. Ad esempio, i settori ferroviario e del gas sono caratterizzati dalla separazione societaria, con due distinte società - una per la rete e una per i servizi finali - che fanno tuttavia capo a una stessa governance o azionariato (Rfi e Trenitalia nei trasporti ed Eni e Snam Rete Gas nel gas). Il mondo delle telecomunicazioni è invece caratterizzato da una separazione cosiddetta funzionale, con l'affidamento delle funzioni della rete d'accesso a una divisione ad hoc dell'ex monopolista e la creazione di un board che verifica l'adempimento dei compiti ad essa assegnati.

Nel settore dell'energia elettrica, infine, siamo di fronte a una vera e propria separazione proprietaria, con la società dell'infrastruttura e quella dei servizi finali che fanno capo ad azionariati diversi (le reti di trasmissione dell'energia elettrica sono state conferite da Enel e da Edison a Terna). D'altronde, la stessa normativa comunitaria prevede diversi regimi di "separazione delle reti", che incidono in misura diversa sull'apertura dei mercati alla concorrenza.

Ciò che oggi manca, quindi, è un intervento di armonizzazione nei modelli di liberalizzazione dei servizi a rete che si presentano in maniera eterogenea, non solo in Italia ma anche in altri Paesi dell'Unione Europea. I modelli descritti, infatti, hanno ognuno pregi e difetti, e hanno prodotto risultati concorrenziali meno soddisfacenti delle aspettative. Ad esempio, la separazione societaria assicura una trasparenza contabile formale (bilanci separati e certificati) ma

non sostanziale (le transazioni infragruppo possono celare sussidi incrociati) e non garantisce in sé terzietà nelle scelte strategiche (ad esempio, sugli investimenti).

La separazione funzionale, propria del mondo delle tlc, se non accompagnata da un'efficace separazione contabile non garantisce sulla trasparenza dei costi interni e sull'assenza di sussidi incrociati. La separazione strutturale, che pure sembra maggiormente in grado di garantire l'effettiva parità di trattamento tra i concorrenti nell'accesso alla rete (portando anche a una riduzione di alcuni costi regolamentari), realizzando in modo più efficace un level playing field, comporta elevati costi d'avviamento e di transazione e pone il problema dell'identificazione del soggetto incaricato di promuovere e finanziare gli investimenti, nonché della neutralità degli investimenti stessi con riferimento ai modelli di business dei diversi operatori che utilizzano l'infrastruttura.

La complessa differenziazione tra gli assetti societari dei mercati rende difficile anche affrontare il momento economico attuale caratterizzato, da un lato, dalla crisi del settore bancario e finanziario e, dall'altro, dall'esigenza di effettuare nuovi e rilevanti investimenti nelle infrastrutture. Si pensi, ad esempio, alla necessità di realizzare le nuove infrastrutture di accesso a internet a banda ultralarga, tanto discussa in questo periodo, in cui emerge chiaramente la necessità di conciliare l'esigenza di grandi investimenti con le libere scelte imprenditoriali in un settore in concorrenza (i cui margini di guadagno non giustificano peraltro ampie estensioni delle reti) e per i quali lo Stato riconosce la necessità di un intervento pubblico. Tutto ciò è aggravato dalla coesistenza, in diversi settori, di soggetti verticalmente integrati (presenti sia nel segmento delle infrastrutture sia in quello dei servizi) con altri operatori normalmente presenti solo nei mercati a valle dei servizi.

Di fronte a tali situazioni, occorre allora (ri)pensare a un forte modello regolatorio che, accanto a una decisa opera d'armonizzazione, fornisca agli Stati gli strumenti adatti per adottare soluzioni efficaci e diverse in funzione delle situazioni di mercato, così da garantire piena parità d'accesso alla rete a tutti i soggetti (verticalmente integrati e non).

Tale iniziativa che, in virtù del mercato unico, sarebbe opportuno venisse assunta dalle istituzioni comunitarie, dovrebbe mirare al benessere sociale dei cittadini comunitari in termini d'efficienza allocativa e produttiva. Nel perseguire tali obiettivi sarebbe opportuno analizzare tutti i modelli di separazione tra la gestione delle reti e la fornitura dei servizi per identificare quale di essi, e in quali condizioni, sia in grado di portare un maggiore beneficio per la collettività. Ovviamente, a mio avviso qualunque intervento dovrebbe partire con il correggere un "vizio originale" comune a tutte le liberalizzazioni, ovvero l'assenza di procedure competitive pubbliche per la selezione della società di gestione delle infrastrutture che, oggi, sono tuttora in mano agli ex monopolisti.

Per quanto concerne in particolare il settore delle comunicazioni elettroniche, è augurabile una scelta chiara che assicuri la neutralità della rete, unica vera garanzia d'accesso non discriminante per gli operatori di servizio.