

ASTRID

Le virtù della concorrenza

Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità

a cura di

Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri

Il Mulino

INTRODUZIONE

1. Un breve excursus storico

Nel campo dei servizi di pubblica utilità gli anni novanta hanno visto prendere corpo nel nostro paese un processo di riforma che, per quanto segnato da un *timing* non sempre coerente degli interventi e da misure a volte parziali e non adeguatamente coordinate, ne ha modificato a fondo gli assetti di mercato e di regolazione. Il punto di avvio del processo può essere considerato l'istituzione nel 1990 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, cui seguono via via – con una vistosa accelerazione nella seconda metà del decennio - le trasformazioni negli assetti societari e proprietari di molte imprese di pubblica utilità, l'istituzione di due Autorità indipendenti di regolazione, quella dell'energia elettrica e del gas e quella delle telecomunicazioni, i decreti di recepimento delle Direttive europee di liberalizzazione del settore elettrico, del gas, delle telecomunicazioni e dei trasporti. Al termine della XIII legislatura, peraltro, il disegno di riforma rimaneva ancora incompleto, lasciando aperta la possibilità che, in assenza del completamento, il sistema prendesse strade discutibili. E' quanto è cominciato ad accadere nella XIV legislatura, che ha visto un sostanziale stallo della situazione, con rischi notevoli di una configurazione inefficiente dei mercati e di risultati insoddisfacenti dal punto di vista delle capacità di crescita dell'economia italiana.

Il confronto tra l'assetto che caratterizzava i servizi di pubblica utilità nel nostro paese all'inizio e alla fine degli anni novanta dà conto comunque dei notevoli passi compiuti nell'arco di quel decennio, riconosciuti anche nelle sedi internazionali (si veda, per esempio, l'analisi articolata condotta dall'OCSE nella sua *Review* del 2001 sulla riforma della regolazione in Italia¹). In estrema sintesi, la situazione ancora all'inizio degli anni novanta si presentava nei termini seguenti:

- produzione pubblica in condizioni di monopolio verticalmente integrato, operante spesso in regime di esclusiva e sotto forma di ente o azienda di diritto pubblico (o addirittura, in molti servizi locali, di gestione in economia); concessioni a privati assegnate senza procedure competitive;

¹ Cfr. OECD (2001), Part I, ch. 5 and Part II, Background report on Regulatory reform in Electricity, Gas, and Railroads.

- politica tariffaria largamente condizionata da obiettivi politici non adeguatamente selezionati né filtrati in base a criteri economici, o in certe fasi finalizzata a un obiettivo macroeconomico di mero contenimento inflazionistico;
- trasferimenti di bilancio a copertura dei costi (spesso a pie' di lista), particolarmente esposti a subire i comportamenti opportunistici degli operatori.

Il punto di partenza della transizione appariva quindi lontano da un assetto di regolamentazione in grado di promuovere l'efficienza allocativa e l'efficienza interna delle aziende di erogazione dei servizi nonché il perseguimento di trasparenti obiettivi redistributivi.

La foto al 2001 del sistema delle *utilities* evidenziava profondi cambiamenti:

- autonomizzazione dalla pubblica amministrazione di una parte rilevante dei soggetti erogatori; i più importanti erano stati trasformati in società per azioni ed erano state avviate cessioni di quote più o meno ampie del capitale;
- introduzione di contratti di programma o di servizio per regolare gli obblighi di servizio pubblico e gli eventuali trasferimenti di bilancio;
- introduzione delle “carte dei servizi” per la tutela dei consumatori;
- regolazione da parte di Autorità indipendenti nei settori dell'energia elettrica, del gas e delle telecomunicazioni, regolazione che include anche la tutela dei consumatori;
- primo avvio, anche nei servizi privi di *authorities*, di una regolamentazione tariffaria di tipo *price-cap* da parte del CIPE e dei ministeri competenti a fini di incentivo dell'efficienza interna;
- primo riequilibrio dei prezzi relativi dei servizi (discesa per elettricità, telecomunicazioni e gas, aumento per ferrovie, acqua e rifiuti), grazie alla messa in atto, sebbene a macchia di leopardo, di una regolazione tariffaria maggiormente ispirata a criteri di efficienza allocativa e di incentivo²;
- costituzione delle premesse legislative e regolamentari per l'avvio della concorrenza “nel” mercato nei segmenti a monte e a valle del monopolio naturale e per prime, parziali, aperture a meccanismi di concorrenza “per” il mercato nell'assegnazione del diritto a gestire segmenti di monopolio naturale o obblighi di servizio pubblico coperti da trasferimenti di bilancio.

² Per una analisi dell'andamento delle tariffe delle *utilities* nella seconda metà degli anni novanta, cfr. CER (2000).

Senza bisogno di ripercorrere qui i passaggi legislativi³ e regolativi⁴ che hanno dato corpo a questa trasformazione, ricordiamo solo che le diverse velocità con cui si è proceduto nella costruzione dell'assetto istituzionale e nel varo di norme di liberalizzazione nei diversi settori segnalano come il processo avviato per un verso si sia dovuto misurare con difficoltà oggettive e, per altro verso, si sia scontrato con resistenze e inerzie. Inoltre, si deve tener presente che la scelta di dare priorità alla liberalizzazione e alla regolazione dei mercati delle *utilities* è andata chiarendosi solo via via nel corso della XIII legislatura rispetto ad altre possibili priorità, in particolare rispetto a quella di ottenere in tempi rapidi consistenti entrate di bilancio tramite le privatizzazioni delle imprese pubbliche.

Come accennato all'inizio, la legislatura appena trascorsa ha visto un sostanziale stallo del processo di riforma, segnato da:

- ritardi del governo nell'attuazione delle misure previste dai provvedimenti di liberalizzazione e riforma della regolazione del quinquennio precedente (dilazione, pur a regole già pronte, nell'autorizzazione all'operare della Borsa elettrica; allungamento dei tempi per l'unificazione tra GRTN e Terna impostata a fine legislatura precedente; accantonamento del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e delle misure di liberalizzazione e regolazione in esso previste; rinvio delle scadenze già disposte per l'effettuazione delle gare per l'affidamento dei servizi di distribuzione locale del gas e di trasporto pubblico locale);

³ Per memoria, i principali provvedimenti si concentrano tra il 1995 e il 2000 con, in successione: la legge 481 del '95 istitutiva dell'Autorità dell'energia elettrica e del gas e dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, la Legge 127 del 1997 (Bassanini 1) per la trasformazione in SpA delle aziende speciali, il Decreto legislativo 422 del 1997 in materia di trasporto locale e regionale (ulteriormente messo a punto con il Decreto legislativo 400 del 1999), il Decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 1997 che ha regolato la liberalizzazione della telefonia fissa dal gennaio 1998, il Decreto legislativo 79 del 1999 (Bersani) di recepimento della normativa europea per il settore elettrico, il Decreto legislativo 164 del 2000 (Letta) di liberalizzazione del mercato del gas naturale, l'applicazione delle Direttive Prodi del febbraio 1997 e D'Alema del marzo 1999 sulle ferrovie e il definitivo superamento, realizzato con la Legge finanziaria per il 2001, del regime di concessione del trasporto ferroviario con l'introduzione di un regime di licenze. Il quadro sarebbe stato ancora più ricco se fosse stata varata la riforma dei servizi pubblici locali presentata dal governo (disegno di legge Vigneri) e approvata dal Senato nel maggio del 2000 ma arenatasi poi alla Camera.

⁴ Tra cui in particolare l'introduzione di una rigorosa e incisiva metodologia di *price-cap* da parte dell'Autorità dell'energia elettrica e del gas e dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, che ha avviato la discesa dei prezzi di accesso e trasporto sulle reti. Per i settori ancora privi di *authorities*, la Delibera CIPE del 24 aprile 1996, recante linee guida per la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, indicava nel *price-cap* la metodologia tariffaria cui il CIPE e i ministeri devono attenersi e nel contratto di programma lo strumento per regolare i rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese di servizio, avviando una svolta, peraltro contrastata e incerta, nelle modalità di regolazione adottate dalle amministrazioni pubbliche. Sulla riforma della regolazione nei settori privi di Autorità indipendenti, cfr. i saggi raccolti in De Vincenti (2002).

- uso delle quote residue di proprietà pubblica nelle società di rete e di servizi volto a massimizzare gli incassi per il Tesoro invece che a promuovere gli investimenti necessari per la sicurezza energetica e per la promozione della concorrenza;
- una produzione legislativa che non garantisce la terzietà nella gestione delle reti nazionali (possibilità per i soggetti che operano a monte e a valle di detenere quote individuali fino al 20% del capitale di Terna e di Snam Rete Gas) e che è stata a dir poco ondivaga circa gli assetti di mercato da promuovere nei servizi locali (dove si è passati dalle indicazioni ambigue contenute nell'art. 35 della Finanziaria 2002 – divieto, ma con rilevanti eccezioni, degli affidamenti diretti – alla piena legittimazione a regime dell'*in house* prevista dalle modifiche al Testo Unico sugli Enti Locali varate a fine 2003, alla rinnovata esclusione dell'*in house* disposta per il trasporto locale dalla Delega ambientale e per il settore rifiuti dal recente Decreto attuativo);
- interventi legislativi volti in parte a ricondurre in capo al governo e in parte a restringere a favore di imprese dominanti i poteri regolatori delle Autorità indipendenti (per esempio, l'imposizione, con il DL 239/04, all'Autorità dell'energia di criteri tariffari per la rete elettrica; poteri di surroga del Ministero delle Attività Produttive nelle competenze dell'Autorità; conferimento al Ministero delle Comunicazioni, in sede di sua riorganizzazione, di maggiori poteri di vigilanza);
- messa in mora della regolazione di *price-cap* di competenza del CIPE (abbandono a fine 2001 del *price-cap* sul trasporto ferroviario di media-lunga percorrenza, con un "decreto informale" del Ministro dell'Economia che ha determinato una caduta verticale nella credibilità del regolatore in questo settore; espropriazione, via decreto legge, dei poteri di regolazione tariffaria del CIPE in campo autostradale; blocco del percorso di adeguamento delle tariffe idriche, che ha peggiorato le condizioni di partenza per la regolazione tariffaria da parte delle autorità d'ambito previste dalla Legge Galli).

2. I rischi di una riforma a metà

L'incertezza degli assetti istituzionali e di mercato che da questo stallo deriva fornisce segnali contrastanti all'attività dei soggetti preposti alla regolazione e impedisce alle imprese di adottare strategie di sviluppo di lungo periodo, spingendole verso la difesa delle posizioni di rendita esistenti. Del resto, non mancano davvero segnali significativi di questo stato di cose.

Per quanto riguarda i prezzi, permane per l'elettricità e in misura minore per il gas un differenziale non indifferente tra il nostro paese e la media europea, con ricadute negative sui consumatori e sui costi delle imprese esposte alla concorrenza internazionale. La perdita di credibilità della regolazione nel settore ferroviario ha compromesso il processo di efficientamento di Trenitalia, con conseguenze negative sulla qualità del servizio che si riversano sull'utenza e con conseguenze sui costi che si ribaltano ora sul bilancio pubblico. Il blocco tariffario nel settore idrico ha determinato condizioni difficili di avvio del servizio idrico integrato, accentuando in sede d'ambito il *trade-off* tra scalino iniziale della tariffa e scarsa attrattività della concessione per le imprese. I servizi autostradali fanno registrare un aumento dei prezzi non giustificato in termini di costi e di finanziamento degli investimenti in rapporto ai parametri usuali della regolazione. In generale permangono inefficienze consistenti che si riverberano o sugli utilizzatori dei servizi – imprese e famiglie - via prezzi e qualità dei servizi o sui bilanci delle pubbliche amministrazioni via deficit di gestione e contributi alla produzione.

Ancor più rilevanti le conseguenze dello stallo dal punto di vista delle capacità di crescita dell'economia italiana.

L'insufficiente sviluppo della capacità di interconnessione e trasporto delle reti elettriche e del gas, difeso da Enel ed Eni in base alla tesi di un possibile "eccesso di offerta", mette a rischio la sicurezza negli approvvigionamenti, come segnalato nel settore del gas dalla recente crisi ucraina e nel settore elettrico sia dal *black-out* dell'estate del 2003, la cui gravità è stata accentuata dalla limitatezza delle interconnessioni con l'estero, sia dai prezzi elevati che nelle situazioni di punta si formano sulla Borsa elettrica in connessione con le strozzature della rete tra macroaree del paese. La mancata attuazione delle linee di riforma e di sviluppo indicate nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica approvato al termine della XIII legislatura lascia sostanzialmente inalterata la situazione di arretratezza relativa del nostro paese rispetto ai principali partners europei. L'alternarsi di disposizioni legislative contrastanti mantiene in un limbo di incertezza i settori idrico e dei rifiuti, frenando la loro industrializzazione e la realizzazione di investimenti assolutamente necessari per migliorare la qualità dei servizi e per adeguarli alle Direttive europee in materia ambientale.

Tutto ciò si condensa nel condizionamento negativo che lo stato delle reti e le inefficienze nei servizi hanno sulla performance dei settori esposti alla concorrenza internazionale: nella relazione per il 2003 l'Autorità Garante AGCM della Concorrenza

e del Mercato ha evidenziato la correlazione inversa tra dipendenza dai settori “protetti” e crescita del valore aggiunto dei settori esportatori⁵.

Sempre dal punto di vista delle capacità di crescita del paese, rileva anche il fatto che la configurazione attuale dei mercati cristallizza l’inefficiente dimensionamento delle imprese italiane nei settori dei servizi: il controllo di Enel ed Eni sugli snodi chiave della filiera dell’elettricità e del gas, così come per altri versi la posizione dominante di Trenitalia nel settore ferroviario, blocca la crescita di imprese concorrenti, allontanando l’emergere di una seria concorrenza oligopolistica tra più operatori di dimensioni adeguate; la combinazione di una megaconcessione a tempi lunghissimi per Autostrade per l’Italia e il mantenimento prolungato delle concessioni minori mantiene una inefficiente situazione dualistica del settore autostradale, in cui permane una grande impresa in posizione dominante e diverse imprese di dimensioni insufficienti, che possono collocarsi al traino della prima nella difesa delle proprie posizioni di rendita; la protezione delle *utilities* locali garantisce la sopravvivenza di una congerie di imprese di dimensioni insufficienti (solo alcune di esse, come Acea, Aem, Amga, Hera, stanno trovando qualche spazio per crescere). Insomma, la configurazione attuale implica un sistema produttivo squilibrato, con pochi ex monopolisti in posizione dominante, rischi di collusione oligopolistica, dimensione inadeguata di molte imprese di servizi: risulta così frenata la possibilità di far emergere un più ricco insieme di grandi e medie imprese competitive, in grado di portare anche a una più articolata presenza di imprese italiane sul mercato internazionale.

Né è un caso che alcuni degli ex monopolisti oggi in posizione dominante facciano registrare indicatori di redditività tra i più elevati in Europa, che per la loro sistematicità non sembrano ascrivibili solo ai guadagni di efficienza realizzati ma si configurano almeno in parte come extraprofitti a spese degli utilizzatori, imprese e famiglie, del servizio⁶. Anche qui vi è una implicazione di politica industriale da non sottovalutare: la redditività eccessiva e garantita in alcuni settori delle *utilities* ha attirato l’impegno di risorse finanziarie da parte di “imprenditori operanti tradizionalmente in settori ben più concorrenziali, che magari hanno limitato la loro espansione o si sono ritirati da tali settori”⁷.

In sintesi, è urgente uscire dalla situazione di stallo in cui il processo di riforma si trova, consapevoli che “esiste una soglia minima di riforma al di sotto della quale i

⁵ Cfr. anche Grillo (2004) e Allegra E., Forni M., Grillo M. e Magnani L. (2004).

⁶ Sugli andamenti della redditività nei settori dell’energia e delle telecomunicazioni, cfr. Torrini (2005) e CER (2005).

⁷ Scarpa et al. (2005).

mercati non funzionano bene e non si ha una concorrenza efficace”⁸. In caso contrario, il rischio non è tanto quello, improbabile, di tornare alla situazione da cui le riforme degli anni novanta avevano disincagliato il paese, quanto quello del consolidarsi di grandi e piccole nuove rendite che pesano sulle prospettive di rinnovamento dell’economia italiana, accorciano l’orizzonte temporale delle decisioni d’impresa, compromettono la capacità della politica economica di governare il sistema.

3. *Un’agenda per la legislatura*

I saggi raccolti in questo volume intendono fornire un contributo per riaprire una prospettiva di riforma delle *public utilities* che, facendo tesoro dei limiti che hanno segnato la prima fase avviata negli anni novanta, rilanci i processi di liberalizzazione irrobustendo la concorrenza e costruendo strumenti di regolazione adeguati, sostenga lo sviluppo di un tessuto industriale avanzato, rafforzi l’estensione e migliori la qualità dei servizi per la popolazione e per le imprese. La prima parte raccoglie i saggi frutto della elaborazione collettiva del gruppo di lavoro e che proprio per questo hanno la forma di veri e propri *position papers* volti a presentare, con riferimento sia alle questioni generali di disegno istituzionale sia alle problematiche specifiche dei diversi settori, i principali problemi da affrontare e le linee di azione che si propongono in termini di interventi legislativi e normativi, di metodologie di regolazione, di azioni di *policy* coerenti con la promozione della concorrenza e con la crescita del tessuto industriale. La seconda parte raccoglie i contributi di alcuni membri del gruppo di lavoro volti a mettere a fuoco singole tematiche di particolare rilievo.

Non è necessario in questa introduzione riproporre “in pillole” analisi e proposte che il lettore troverà esposte in modo asciutto e incisivo nei singoli saggi. E’ utile, piuttosto, dar conto qui della strategia complessiva che ne emerge e che fa da connettivo delle proposte che vengono avanzate.

3.1 *Concorrenza, regolazione e politiche allocative*

In primo luogo, la consapevolezza che ispira il lavoro e che riguarda la centralità che una ripresa del processo di riforma degli assetti di mercato delle *utilities* riveste sia per la qualità della vita dei cittadini – ovvero, in termini economici, per il benessere dei

⁸ Ranci (2005).

consumatori - sia per la competitività complessiva e le opportunità di crescita dell'economia italiana. Di qui l'attenzione estrema che in ogni capitolo viene posta sulla corretta delimitazione dei confini del monopolio naturale nei diversi settori e sul ruolo delle autorità di regolazione nel contenere le rendite di monopolio, nell'incentivare comportamenti efficienti delle imprese, nel garantire elevati standard di qualità per gli utenti. Di qui ancora l'accento sulle modalità per affinare il disegno dei mercati e promuovere il dispiegarsi della concorrenza nelle aree non in monopolio naturale. Di qui infine la focalizzazione sul rapporto tra la costruzione delle condizioni per lo sviluppo della concorrenza e le politiche volte a orientare l'allocazione complessiva delle risorse: sviluppare le reti energetiche e curarne l'interconnessione con l'estero; disegnare un sistema dei trasporti e della logistica che faccia da tessuto connettivo del paese e del suo inserimento europeo; fare dell'Italia la sede di *hubs* per il trasporto del gas e delle merci (porti e retroporti) dai paesi di origine al mercato europeo; superare il ritardo infrastrutturale che caratterizza il settore idrico in vaste aree del paese.

Il punto appena sollevato afferisce alla questione del rapporto tra due diversi aspetti del ruolo allocativo dello stato, volto a porre rimedio ai “fallimenti del mercato”⁹: politiche per la concorrenza e regolazione da un lato e, dall'altro, politiche volte a incidere – via risorse di bilancio e incentivi – sull'allocazione delle risorse. Naturalmente, anche politiche per la concorrenza e regolazione rispondono a obiettivi allocativi, ma in modo per così dire “indiretto”, attraverso la definizione, l'attuazione e l'*enforcement* di regole che sostengano l'efficiente funzionamento dei mercati. Altra cosa sono invece le politiche volte a incidere sull'allocazione delle risorse incorporando nel sistema di convenienze degli operatori obiettivi di interesse generale diversi da quelli che il mercato è spontaneamente in grado di processare: si pensi per esempio alle politiche di infrastrutturazione o a quelle di “internalizzazione” delle esternalità. Si tratta di interventi che possono essere tutti ricondotti a una funzione dei pubblici poteri concettualmente distinta da quella di regolazione e che possiamo definire come una funzione allocativa “diretta”, nel senso che punta a incidere direttamente sull'allocazione delle risorse via risorse di bilancio pubblico e specifici incentivi. Per darle un nome sintetico, per quanto un po' desueto, possiamo chiamarla funzione pubblica di programmazione¹⁰.

Regolazione e programmazione si intersecano nel campo dei servizi di pubblica utilità, cosicché la politica economica deve qui saper navigare tra Scilla e Cariddi:

⁹ Una delle tre funzioni dell'intervento pubblico secondo la nota ripartizione proposta da Musgrave (1959) tra funzione di stabilizzazione macroeconomica, funzione allocativa e funzione redistributiva.

¹⁰ Sul rapporto tra le due funzioni si rinvia al capitolo su “Mercato e intervento pubblico nei servizi di pubblica utilità”.

Scilla consiste nella invadenza della funzione allocativa “diretta” nella prassi regolatoria, che rischia di distogliere la regolazione dalla funzione che le è propria di curare l’efficiente funzionamento dei mercati e di promuovere la concorrenza; Cariddi consiste a sua volta nel rischio opposto, di un depotenziamento dei compiti di allocazione “diretta” in nome di una astensione dei poteri pubblici dall’interferire nei risultati allocativi che mercati ben regolati di per sé produrrebbero. In realtà, si tratta di due aspetti della funzione allocativa dello stato che vanno tenuti distinti perché distinte sono le cause di “fallimento del mercato” che sono chiamati a sanare: la regolazione si misura con le ragioni che ostacolano l’operare della concorrenza nei mercati delle *utilities*, simulandone i risultati laddove essa non può operare e promuovendola ovunque possibile e nelle forme coerenti con le caratteristiche specifiche dei mercati (concorrenza “nel” mercato e “per” il mercato); la funzione allocativa “diretta” si misura a sua volta con l’esigenza di correggere la limitatezza dell’orizzonte temporale e spaziale entro cui gli operatori di mercato effettuano le loro scelte, di internalizzare le esternalità, di realizzare obiettivi di “meritorietà” dei servizi. Sapendo d’altro canto che le scelte allocative dell’autorità politica hanno implicazioni rilevanti anche per l’apprestamento di condizioni strutturali più o meno favorevoli allo sviluppo della concorrenza: si pensi al ruolo che le scelte circa il potenziamento o meno delle reti energetiche o dei trasporti hanno sulla effettiva concorrenzialità dei relativi mercati¹¹.

Da questo punto di vista, allora, riprendere il percorso di apertura dei mercati e di riforma della regolazione è condizione essenziale affinché le stesse politiche volte a incidere sull’allocazione delle risorse e a promuovere la crescita industriale del paese siano poste in grado di dare i frutti migliori. Le politiche di regolazione e concorrenza sono chiamate a dettare il quadro delle regole entro cui si muovono gli operatori, comprese le autorità pubbliche quando interagiscono col mercato. Ma sta poi a queste ultime effettuare le proprie scelte allocative e mettere in campo le risorse necessarie a realizzarle: il disegno e l’applicazione di regole di mercato efficienti consente alle autorità politiche di esercitare la loro discrezionalità misurandosi con la quantificazione, operata dai mercati stessi, dei costi reali delle alternative di scelta a disposizione.

3.2 Completare il sistema delle Autorità indipendenti

¹¹ Si vedano i capitoli su “Concorrenza e strategie di approvvigionamento nei settori dell’energia elettrica e del gas” e “Per una riorganizzazione competitiva del sistema dei trasporti”.

La necessità di incanalare su binari corretti, senza confusioni di ruoli, la dialettica tra le due “anime” della funzione allocativa dello stato è uno dei motivi per cui è opportuno demandare la tutela della concorrenza e l’attività di regolazione ad Autorità indipendenti dai soggetti pubblici che presiedono alle scelte di programmazione, definendo appropriatamente i rispettivi ambiti di competenza e le regole della loro interazione. Questo tema, cui è interamente dedicato un capitolo del volume¹², percorre in realtà come un filo rosso tutti i contributi presentati. Emerge come compito prioritario completare il quadro istituzionale, costituendo Autorità indipendenti di regolazione anche per i settori che ne sono ancora privi e riconducendo in capo all’Autorità per l’energia elettrica e il gas e all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni i poteri regolatori sottratti loro da interventi legislativi varati nella legislatura appena trascorsa.

Circa il modo per completare il sistema di regolazione, suscita perplessità la proposta avanzata di recente di un’Autorità unica dei servizi a rete: la diversità tra le problematiche di regolazione dei diversi settori e l’elevata complessità tecnica dei compiti di regolazione in ognuno di essi, nonché il possibile emergere di una pericolosa “diarchia” tra Autorità unica e organi di governo che accentuerebbe il rischio di infrangersi sui citati Scilla e Cariddi (con ogni probabilità sul primo più che sul secondo), rendono preferibile il mantenimento e l’istituzione di diverse Autorità di settore¹³. L’esigenza di contenere i costi amministrativi e la sovrapposizione di competenze e di semplificare il quadro di regolazione induce a delineare un sistema basato su tre o quattro Autorità: un’Autorità dei trasporti, settore composto già di per sé da una pluralità di sottosettori; l’Autorità delle comunicazioni, che deve misurarsi con la convergenza in atto tra telecomunicazioni e televisione e cui va conferita la competenza sul settore postale; l’Autorità per l’energia elettrica e il gas, cui eventualmente attribuire anche i settori dell’acqua e dei rifiuti che mostrano parziali sinergie con i primi due e che comunque hanno assoluto bisogno di essere anch’essi ricondotti a una Autorità di regolazione realmente indipendente dai soggetti di governo (al contrario dell’organismo anodino prefigurato dal recente Decreto attuativo della Delega ambientale). Un ruolo trasversale decisivo resta naturalmente in capo all’Autorità antitrust, che nella sua funzione di tutela della concorrenza resta giudice ultimo dell’assetto concorrenziale dei mercati promosso dalle Autorità di regolazione.

¹² Si veda “Il disegno istituzionale: il ruolo delle autorità indipendenti di regolazione”.

¹³ Per una rassegna della letteratura economica sul ruolo delle Autorità di settore, cfr. Boitani e Petretto (1999).

3.3 Commitment politico e livelli di governo

A questo punto, peraltro, è necessario chiarire che, come mostra *a contrario* l'esperienza dell'ultima legislatura, la preconditione necessaria per procedere al completamento del quadro istituzionale e per riprendere la strada delle liberalizzazioni è una svolta negli orientamenti dell'autorità politica: serve un convinto e stabile *commitment* politico a favore dell'apertura dei mercati e della costruzione di assetti realmente concorrenziali. Al riguardo possiamo oggi contare meno di quanto si sia potuto fare negli anni novanta sulla pressione e sul sostegno degli organi comunitari. L'Unione Europea appare al momento traversata da ripensamenti e incertezze circa la direzione da dare al processo di riforma. Agiscono in questa direzione gli effetti contraddittori di un processo che, per la diversa velocità con cui i vari paesi hanno applicato le Direttive europee e per la timidezza delle Direttive stesse in alcuni settori (per esempio nei trasporti), non ha raggiunto nella realizzazione del mercato interno delle *utilities* quella "soglia minima" di riforma di cui si diceva più sopra.

E' nostro interesse nazionale che il percorso avviato venga ripreso e condotto fino alla costruzione di assetti di mercato adeguatamente funzionanti e ciò non solo per i guadagni di efficienza, i miglioramenti di qualità e il superamento delle strozzature nelle reti che si devono promuovere all'interno del paese, ma anche perché l'inserimento del sistema delle *utilities* italiane in un più ampio mercato europeo è condizione essenziale per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e sfruttare la posizione geografica dell'Italia per farne, come si è detto, la sede di *hubs* per il trasporto del gas e delle merci dai paesi di origine al mercato europeo. Ed è anche condizione essenziale per ampliare il mercato di riferimento e così offrire importanti opportunità di crescita alle imprese italiane. Aver giocato sulle incertezze comunitarie, e anzi averle incoraggiate, per garantirsi una copertura al colpo di freno sui processi di riforma interni è uno degli errori principali compiuti nell'ultima legislatura e se ne vedono già i primi frutti avvelenati, come mostra la recente vicenda Enel-Suez in cui, di fronte all'interesse manifestato da Enel per Electrabel e quindi per Suez, il governo francese (prima ancora che gli amministratori interessati) ne ha annunciato la fusione con Gaz de France. Uno di questi frutti è anche il ricorso strumentale alla questione della reciprocità intesa in chiave di "ritorsione" verso le imprese dei paesi che frenano il processo di apertura dei mercati, un modo miope di impostare il problema e foriero di un arretramento nella costruzione del mercato europeo. Piuttosto, la clausola di reciprocità non serve laddove è garantita già a livello comunitario la parità di trattamento, per cui in tal caso vi sono gli strumenti per assicurare la legalità comunitaria; laddove manca una disciplina comunitaria uniforme che assicuri la parità

di trattamento, diviene giustificato il ricorso, da parte dello stato membro che applica una maggiore apertura concorrenziale, a una clausola di reciprocità che dia attuazione al principio della parità di trattamento. In tal caso, la questione della reciprocità va semplicemente ricondotta alla regola, correttamente pro-concorrenziale, per la quale nell'aprire al massimo il mercato interno italiano occorre che sia garantito il "livellamento del terreno di gioco" per tutti i giocatori, richiedendo sia alle imprese italiane che estere la rinuncia a qualsiasi forma di protezione anticoncorrenziale nel proprio come in altri paesi.

Abbiamo dedicato un capitolo di questo volume al rapporto tra coesione sociale e regole di concorrenza comunitarie¹⁴. Non si è ritenuto di prendere in considerazione l'eventuale incidenza sui servizi di interesse economico generale della cosiddetta Direttiva Bolkestein per due ordini di ragioni: in primo luogo non è chiaro, al momento in cui si scrive, se verrà licenziato il testo frutto della mediazione in sede parlamentare, un testo diverso da quello o nessuno; in secondo luogo, perché non sembra possibile che gli aspetti regolatori che identificano il carattere di interesse generale di alcuni servizi entrino in competizione, uscendone soccombenti, con il principio del paese di origine, comunque denominato. Gli aspetti regolatori sono tutelati da altri principi del Trattato (diversi dalla libera circolazione dei servizi), dalla disciplina comunitaria di settore e dal principio di sussidiarietà e non possono essere posti nel nulla da regole che al più riguardano l'ordinaria attività d'impresa.

Nel medesimo capitolo sulla coesione sociale si affronta anche l'analisi del rapporto tra tutela e promozione della concorrenza a livello nazionale e regolazione da parte delle amministrazioni regionali e locali¹⁵. Il fatto è che, oltre a far riprendere al nostro paese un ruolo attivo nella costruzione del mercato europeo, il *commitment* politico di cui si diceva poc'anzi deve investire l'insieme delle responsabilità di governo a tutti i livelli sia nelle materie di competenza concorrente, dove la cooperazione tra governo nazionale e governi regionali è essenziale per promuovere le condizioni infrastrutturali necessarie allo sviluppo dei mercati, sia in quelle di competenza esclusiva degli organi decentrati, dove resta in capo allo stato la funzione di tutela e promozione della concorrenza ma sta a regioni ed enti locali il compito di organizzare concretamente i mercati. La tutela e la promozione della concorrenza da parte dello stato tramite la legislazione nazionale e l'azione delle Autorità indipendenti funge da limite alla potestà legislativa regionale, sia concorrente che esclusiva, e definisce regole cui devono attenersi regioni ed enti locali nella loro interazione col

¹⁴ Si veda "Coesione sociale e tutela della concorrenza in un sistema multilivello".

¹⁵ Si veda ancora "Coesione sociale e tutela della concorrenza in un sistema multilivello".

mercato¹⁶. Sta agli organi di governo decentrati, insieme con lo stato nelle materie di competenza concorrente e autonomamente in quelle loro riservate, definire le proprie scelte allocative – programmi di sviluppo delle reti, copertura dei costi con tariffe o con trasferimenti di bilancio, standard di qualità da inserire nei contratti di servizio – e stabilire le risorse da mettere in campo per realizzarle. Quando si tratta di scelte che concorrono al raggiungimento di risultati a livello nazionale, come le disposizioni che influiscono sulla sicurezza complessiva del servizio, la costruzione di porzioni di reti infrastrutturali, l’osservanza degli impegni in materia di emissioni di gas con effetto serra, occorre anche che le singole scelte regionali siano complessivamente coerenti con il risultato necessario a livello nazionale: per esempio, ogni regione può definire le località adatte alla costruzione di terminali per l’importazione del gas liquefatto (GNL) ed è possibile che qualche regione non trovi alcuna localizzazione, ma non è accettabile che il paese resti privo dei terminali necessari. Qui le scelte regionali sono interdipendenti e spetta al governo condurre la trattativa.

3.4 Reti, concorrenza “nel” mercato, investimenti

Fin qui per quanto riguarda il disegno istituzionale. Ma, come il lettore vedrà, un’ampia parte del volume è dedicata alle problematiche dei diversi settori. Una serie di temi comuni attraversano comunque le analisi e le proposte settoriali. Il primo è quello della proprietà e della gestione delle reti.

La prima cosa da dire al riguardo è che oggi la proprietà delle reti presenta diversi regimi nei diversi settori. Mentre nel settore dei trasporti la proprietà delle infrastrutture – ferroviarie, autostradali, porti e aeroporti – è pubblica e la loro gestione è assegnata in concessione a imprese (o enti, come le autorità portuali), e altrettanto avviene nel settore idrico (proprietà pubblica delle reti e loro gestione in regime di affidamento diretto o di concessione a terzi, ma è ancora diffusa anche la gestione in economia), in altri settori la situazione è diversa: la rete di telefonia fissa è proprietà di Telecom Italia, quella di trasporto ad alta pressione del gas è di Snam Rete Gas (gruppo Eni) e quella della rete di trasmissione nazionale dell’energia elettrica è di Terna (oggi principalmente in parte di Enel e in parte della Cassa Depositi e Prestiti); gli impianti di smaltimento dei rifiuti, a loro volta, sono spesso proprietà delle imprese che lo

¹⁶ Al riguardo, cfr. per esempio Vigneri (2004), Napolitano (2005) e De Vincenti, Termini e Vigneri (2005).

smaltimento gestiscono. Ciò implica che il tema della natura pubblica o privata delle infrastrutture si pone in modo diverso da settore a settore.

C'è però un elemento decisivo che è comune alle soluzioni prospettate nel volume per i diversi settori, quello cioè di garantire la netta separazione della gestione dell'infrastruttura dalla gestione dei servizi che quell'infrastruttura utilizzano ogni volta che a monte e/o a valle di essa si attiva la concorrenza “nel” mercato. E' questa una condizione essenziale per assicurare effettiva terzietà della gestione dell'infrastruttura rispetto agli operatori che competono nell'offerta dei servizi agli utenti, quindi per consentire al regolatore di garantire tariffe di accesso proporzionate ai costi e condizioni di accesso non discriminatorie per tutti gli operatori, nonché per far sì che il gestore dell'infrastruttura sia interessato a rispondere positivamente agli incentivi disposti dal regolatore per favorire lo sviluppo della rete e superare le strozzature esistenti.

Per garantire questo risultato nelle diverse situazioni settoriali, si propone:

- per l'elettricità e il gas di andare oltre l'attuale separazione societaria e arrivare a una separazione proprietaria di Terna – fusa con il GRTN – da Enel e di Snam Rete Gas da Eni, con cessione delle due società di rete a soggetti che non possano operare nella produzione, importazione e vendita di elettricità e gas¹⁷. La riconduzione in mano pubblica delle due società di rete, che avrebbe il pregio di facilitare l'attuazione di programmi pubblici di potenziamento delle reti, ha il difetto di richiedere risorse consistenti che difficilmente sarebbero oggi disponibili e di non garantire da future tentazioni politiche di aumentare le tariffe di trasporto a fini di finanza pubblica; inoltre, per lo meno finché lo stato mantiene quote significative nel capitale degli *incumbents*, garantisce solo in parte la terzietà nella gestione delle reti. Di qui la preferenza, espressa nel capitolo sul settore energetico, per una struttura a proprietà diffusa presso operatori diversi da quelli di produzione, importazione e vendita, in particolare investitori istituzionali interessati a un'attività regolata e quindi dal rendimento limitato ma relativamente certo nel lungo periodo. Starà al decisore politico definire gli indirizzi di sviluppo delle reti insieme con l'Autorità di regolazione, e starà a quest'ultima definire gli incentivi che spingano le società di rete ad attuare gli investimenti necessari a dare attuazione a quegli indirizzi. *Last but not least*, separate le reti e sviluppata l'attività di rete da parte di società indipendenti dagli operatori di produzione, importazione e vendita, si sarebbero poste le basi per la crescita di due grandi imprese di rete in grado di cometerne sul mercato europeo in questa attività;

¹⁷ Si veda il capitolo su “Concorrenza e strategie di approvvigionamento nei settori dell'energia elettrica e del gas”.

- per il settore ferroviario un passaggio fondamentale è la separazione proprietaria di Rete Ferroviaria Italiana, che può essere mantenuta in mano pubblica, da Trenitalia, che si dovrebbe riorganizzare in società diverse per i diversi servizi (trasporto di passeggeri di media e lunga percorrenza, trasporto regionale e cargo) di cui alcune potrebbero essere poi privatizzate (andrebbero inoltre scorporate da Trenitalia apposite società di gestione e *leasing* del materiale rotabile)¹⁸. E' essenziale che alla futura Autorità dei trasporti sia attribuita la regolazione delle tariffe e delle condizioni di accesso praticate da RFI, come condizione essenziale perché possa effettivamente prendere corpo una concorrenza “nel” mercato dei servizi ferroviari;
- per le telecomunicazioni si tratta di puntare su una separazione organizzativa (come la divisionalizzazione) della rete di accesso di Telecom Italia dal resto delle attività dell'ex monopolista che, anche alla luce dell'esperienza internazionale, dovrebbe essere sufficiente per sostenere lo sviluppo concorrenziale del settore, ove accompagnata da una regolazione incisiva da parte dell'Autorità delle condizioni di accesso e dalla promozione di forme di *facility based competition* nella stessa telefonia fissa oltre che in quella mobile¹⁹.

La netta separazione, a fini di concorrenza “nel” mercato, della gestione dell'infrastruttura dalla gestione dei servizi che quell'infrastruttura utilizzano è un passaggio-chiave anche per dare impulso agli investimenti di sviluppo delle infrastrutture. L'enucleazione di grandi imprese di rete che affidano la propria redditività all'ampliamento del traffico sulla rete è la condizione migliore per dare attuazione imprenditoriale a programmi pubblici di sviluppo infrastrutturale: nei settori energetici al fine sia di costruire e mantenere nel tempo un moderato eccesso di offerta nelle capacità di trasporto come garanzia strutturale per il dispiegarsi di una concorrenza adeguata tra gli operatori di produzione, importazione e vendita, sia per assicurare una adeguata diversificazione e quindi sicurezza delle fonti di approvvigionamento; nei trasporti (dove un ruolo chiave giocano, oltre che le reti, i nodi – stazioni, porti, aeroporti) per sciogliere le congestioni e per proiettare l'Italia nel mercato europeo.

Siamo qui a una delle intersezioni chiave con le politiche di programmazione, su cui i contributi che compongono il volume si soffermano nel dettaglio: circa il ruolo dell'autorità di governo nell'individuare le linee strategiche e le risorse necessarie e circa il ruolo delle Autorità di regolazione nel definire metodologie tariffarie e di trasferimento che consentano a quel ruolo strategico di esercitarsi in corretto rapporto

¹⁸ Si veda il capitolo “Per una riorganizzazione competitiva del sistema dei trasporti”.

¹⁹ Si veda il capitolo su “Gli assetti di mercato delle telecomunicazioni e le nuove sfide della convergenza”.

col mercato. E qui un ulteriore “filo rosso” che corre lungo tutti i contributi riguarda l’esigenza di un miglioramento radicale nelle metodologie di programmazione adottate dai pubblici poteri: i progetti di investimento vanno sottoposti finalmente non solo a un’analisi economico-finanziaria – finora peraltro spesso approssimativa – ma a una più generale analisi costi-benefici (e di impatto ambientale) – praticamente finora inapplicata – che chiarisca benefici e costi di sistema inerenti a ogni progetto e consenta così all’Autorità politica di scegliere in maniera trasparente tra le alternative in campo quelle realmente più produttive per la collettività e di convogliare su di esse le limitate risorse disponibili.

3.5 Concorrenza “per” il mercato, infrastrutture e sviluppo locale

Il tema del corretto rapporto tra politiche di programmazione e politiche di regolazione si pone anche, se non a maggior ragione, con riferimento ai servizi per i quali la concorrenza “nel” mercato non appare attuabile, se non in segmenti limitati della filiera²⁰, o perché gestione dell’infrastruttura e gestione del servizio non appaiono separabili – autostrade e settore idrico – o perché gli obblighi di servizio pubblico implicano oneri non recuperabili interamente per via tariffaria - servizi ferroviari regionali, trasporto pubblico locale – o infine perché la tariffa è costruita su indicatori di utilizzazione potenziale del servizio che la avvicinano a una forma di tassazione – raccolta dei rifiuti urbani. Nel primo caso, autostrade e acqua, la concessione del servizio incorpora piani di investimento e di gestione dell’infrastruttura che rispondono agli obiettivi di programmazione dell’autorità pubblica – nazionale o locale - e pongono un problema di scelta pubblica circa il finanziamento per via tariffaria o, in parte, con trasferimenti di bilancio. Nel secondo caso, servizi ferroviari regionali e trasporto pubblico locale, la scelta di sussidiare il servizio riflette gli obiettivi di estensione del servizio e di accessibilità di prezzo della regione o del comune. Nel terzo caso, rifiuti urbani, la struttura tariffaria non può non incorporare analoghi obiettivi dell’ente locale circa l’estensione del servizio e la ripartizione dell’onere tra le diverse categorie di utenti.

In questi settori, oltre al ruolo delle Autorità nazionali di regolazione nel definire metodologie tariffarie e modalità di definizione dei trasferimenti atte a incentivare

²⁰ E’ questo il caso, per esempio, delle attività di trattamento e smaltimento nonché di quelle di riutilizzo e riciclo dei rifiuti, dove si può prevedere lo sviluppo di una concorrenza “nel” mercato regolamentata, nel caso del trattamento e dello smaltimento, da un sistema di autorizzazioni e controlli. Si veda al riguardo il capitolo su “Industrializzazione e liberalizzazione dei servizi idrici e ambientali”.

l'efficienza e a non provocare distorsioni del mercato, è essenziale che l'autorità pubblica sia dotata di uno strumento "forte" per far emergere i costi inerenti alle alternative tra cui operare la scelta. E' questa la condizione per massimizzare estensione e qualità del servizio a parità di tariffa e/o di trasferimento ovvero per minimizzare tariffa e/o trasferimento necessari per garantire un determinata estensione e qualità del servizio. I contributi raccolti in questo volume convergono nell'indicazione dell'attivazione della concorrenza "per" il mercato, ossia dell'affidamento del servizio tramite gara a evidenza pubblica, come strumento decisivo per raggiungere questo risultato e quindi per potenziare le capacità delle amministrazioni pubbliche affidanti nel perseguimento dei loro obiettivi allocativi²¹.

Si noti che nel caso delle concessioni di gestione di infrastrutture, come le concessioni autostradali e di servizio idrico, la gara per la scelta del gestore non mette in discussione la proprietà dell'infrastruttura. Anzi, proprio la proprietà pubblica svolge in questi settori una decisiva funzione pro-concorrenziale evitando che al momento della gara l'*incumbent* goda di una barriera all'entrata costituita dalla proprietà dell'infrastruttura²²: la proprietà pubblica implica invece che i potenziali entranti che concorrono alla gara fronteggino, con riferimento all'acquisizione del diritto a gestire l'infrastruttura, l'onere costituito da un indennizzo al gestore uscente pari al solo valore della parte non ammortizzata degli investimenti effettuati nel corso del periodo di affidamento, ossia un onere pari a quello che lo stesso *incumbent* dovrebbe coprire con la gestione del servizio ove si aggiudicasse la gara.

Piuttosto la gara per la scelta del gestore riduce le rendite di monopolio che si formano nel caso - vedi appunto (ma non solo) autostrade e servizi idrici - di concessioni affidate senza procedure a evidenza pubblica e per periodi molto lunghi. Le forme di appropriazione della rendita di monopolio variano in funzione degli assetti proprietari delle imprese: extraprofitti nel caso di impresa privata; scarsa tensione all'efficienza, rapporti di lavoro laschi e retribuzioni elevate, in sintesi costi elevati nel caso di impresa pubblica. Ma si tratta in ogni caso di forme di rendita che favoriscono interessi privati - degli azionisti o del personale dell'impresa - a scapito dell'interesse pubblico. La concorrenza "per" il mercato aiuta l'autorità pubblica a evitare la "cattura" da parte dell'impresa regolata e a far valere, a scapito della rendita, gli obiettivi allocativi generali.

Naturalmente l'esistenza diffusa di fenomeni di "cattura" delle autorità pubbliche spiega le pervicaci resistenze che da più parti - amministratori, imprese

²¹ Si vedano i capitoli "Per una riorganizzazione competitiva del sistema dei trasporti" e "Industrializzazione e liberalizzazione dei servizi idrici e ambientali".

²² Su questo punto, cfr. De Vincenti e Spadoni (2000).

pubbliche e private, personale - sono venute in questi anni a rallentare il cammino della concorrenza “per” il mercato. Proprio per questo nei capitoli dedicati a trasporti e servizi idrici e ambientali si propone che la politica nazionale, oltre a chiarire il quadro legislativo a favore dell’affidamento a gara dei servizi pubblici locali, vari un sistema di incentivi che premino finanziariamente le regioni e gli enti locali che effettivamente aprono i servizi alla concorrenza rispettando ben definite scadenze temporali, nonché applicando regole di trasparenza e terzietà nella gestione delle gare. Come pure si propone una riforma degli ammortizzatori sociali che estenda anche a questi settori un sistema universale di protezione dal rischio di disoccupazione. Dalle esperienze estere appare evidente che, nel medio e lungo periodo, le liberalizzazioni hanno l’effetto di far aumentare l’occupazione e non di ridurla. Ma nel breve periodo l’occupazione presso i vecchi monopolisti può soffrirne e quindi è necessario predisporre una rete di ammortizzatori che tuteli i lavoratori coinvolti senza bisogno di ricorrere alle cosiddette “clausole sociali”, che non consentono alla concorrenza “per” il mercato di esplicare i suoi effetti positivi in termini di riduzione dei costi e di miglioramento della qualità dei servizi.

3.6 Qualche considerazione conclusiva

Molte altre indicazioni operative il lettore potrà trovare nei capitoli che seguono. Si tratta di questioni di particolare rilievo che vanno dalle politiche tariffarie – generalizzazione a tutti i settori di metodologie incentivanti l’efficienza, come il *price-cap* e, nel caso di trasferimenti di bilancio, il *subsidy-cap*, sperimentazione di strutture tariffarie anticongestione – alle indicazioni circa il disegno efficiente dei mercati – volto a ridurre il potere di mercato delle imprese in posizione dominante, a favorire l’entrata di nuove imprese e l’emergere di un più articolato sistema di grandi e medie imprese in grado di competere sull’arena europea – ai suggerimenti per il sistema di relazioni industriali nei settori delle *utilities* – volti a coniugare la tutela dei lavoratori con l’apertura effettiva dei mercati e con la tutela prioritaria dei diritti degli utenti. Sono indicazioni tarate, come è necessario, sulle situazioni specifiche dei diversi settori e qui non possiamo che rinviare il lettore ai capitoli che li riguardano.

Un’ultima considerazione generale è però necessaria a conclusione di questa presentazione. Se nell’ultima legislatura abbiamo assistito a un sostanziale arretramento delle istanze riformatrici, la legislatura precedente, in cui il treno delle riforme era partito, aveva sofferto della mancanza di una strategia sufficientemente coerente e condivisa dai decisori politici. Almeno tre anime si confrontavano e condizionavano:

quella delle liberalizzazioni e della riforma della regolazione, che puntava a innescare il processo di apertura dei mercati ovunque l'inerzia apparisse insostenibile sia per la pressione proveniente dalle istituzioni comunitarie, sia per la cogenza delle dinamiche competitive internazionali, sia per il costo delle inefficienze esistenti; quella, presente soprattutto all'interno del Ministero del Tesoro, delle privatizzazioni orientate a massimizzare gli introiti per il bilancio pubblico ma anche a collocare le imprese in via di privatizzazione in posizione dominante nel mercato interno al fine di costituire dei "campioni nazionali" sull'arena europea; e infine l'anima più arretrata, che manteneva un approccio industrialista-dirigistico nei confronti delle imprese non immediatamente privatizzabili e che stentava a rompere l'involucro degli interessi costituiti.

Di questa terza anima, per quanto dura a morire, non ci occuperemo qui. Della seconda, possiamo dire che cercava un equilibrio tra due istanze, la massimizzazione degli introiti da privatizzazioni e la costituzione di "campioni nazionali". Due istanze in sé giuste - la valorizzazione degli *assets* in mano pubblica e l'irrobustimento delle poche grandi imprese italiane ancora presenti sui mercati (per lo più ex partecipazioni statali o ex monopolisti pubblici) – ma perseguite in forme che in realtà pregiudicavano il conseguimento di obiettivi di crescita industriale e di competitività del sistema nel medio-lungo termine. Le due istanze venivano composte infatti sulla base del comune denominatore di una garanzia di posizioni di monopolio sul mercato interno da proteggere nella misura massima compatibile con le pressioni provenienti da Bruxelles. In questo modo, per un verso si introducevano ostacoli consistenti all'efficiente funzionamento dei mercati che si andava ad aprire, con costi rilevanti per la competitività del sistema economico italiano nel suo insieme; per altro verso, si creava l'aspettativa nelle imprese in via di privatizzazione di un sostegno politico a strategie di difesa del monopolio che, a parte i prezzi in termini di insufficiente sicurezza e diversificazione degli approvvigionamenti di cui abbiamo detto più sopra, avevano il prezzo ulteriore di ritardare il riposizionamento strategico delle stesse imprese in questione sul mercato internazionale. La ricaduta positiva è stata comunque il recupero di efficienza dovuto alla privatizzazione e alla pressione concorrenziale e regolatoria sulle imprese, con il conseguente e consistente aumento della produttività e della redditività che queste imprese hanno fatto registrare nell'ultimo decennio. La ricaduta negativa sta nei costi pagati a questa strategia in termini di competitività di sistema e di trasferimento solo parziale ai consumatori dei guadagni di efficienza, nonché nell'effetto di diversione delle risorse, rispetto all'investimento nel loro *core business* tradizionale, da parte di imprenditori operanti in settori ben più esposti alla concorrenza internazionale. E un'ulteriore ricaduta negativa consiste nelle barriere alla crescita dimensionale di altre imprese italiane nei medesimi settori, con la conseguenza del

permanere di una configurazione industriale monca, in cui stenta ad emergere un più articolato insieme di imprese di servizio di grandi e medie dimensioni.

Per questo, dopo il “giorno per giorno” incoerente e dissipatore dell’ultima legislatura, è oggi necessario ripartire dalla consapevolezza che per ricostituire le condizioni strutturali della crescita occorre guardare lontano, rinunciando a utilizzare le *utilities* per massimizzare le entrate che per il bilancio pubblico possono derivare dalla rendita monopolistica in capo a *incumbents* di proprietà ancora in parte pubblica o per proteggere “campioni nazionali” che è pur ora imparino a camminare con le proprie gambe. Quando più sopra abbiamo sottolineato che oggi serve un convinto e stabile *commitment* politico a favore dell’apertura dei mercati e della costruzione di assetti realmente concorrenziali, l’abbiamo fatto perché proprio l’esperienza di questi anni conferma che le “virtù della concorrenza” non sono virtù astratte ma quanto mai concrete e che se si vuole aprire la strada a una stabile ripresa dell’economia italiana occorre investire in una riforma della regolazione volta a promuovere la concorrenza e a curare l’efficiente funzionamento dei mercati. Consapevoli anche che politiche della concorrenza e politiche di regolazione non esauriscono i compiti della politica economica nelle *public utilities* ma forniscono il quadro di regole entro cui le politiche orientate alla crescita industriale possono dare i loro frutti migliori.