

LUISS Guido Carli - Roma, 23 maggio 2008

LA CONCORRENZA COME STRUMENTO DI RINASCITA DEL PAESE

Antonio Catricalà

Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Analisi della situazione economica

In un contesto di generalizzato rallentamento dell'economia, il nostro Paese presenta criticità specifiche. Esso, infatti, più degli altri dell'area euro, da troppo tempo è invischiato in un *trend* di continuo rallentamento dell'economia. Il tasso di investimenti interni ed esteri è bassissimo. L'innovazione è pressoché assente.

A ciò poi si connette una sempre più accentuata sperequazione nella distribuzione del reddito interno, con svantaggio particolare dei salariati e, in generale, dei lavoratori dipendenti. E' poi basso il tasso di mobilità sociale: le rendite di posizione si tramandano di padre in figlio, così come gli svantaggi economici e sociali.

La finanza pubblica presenta uno *stock* di debito pubblico tra i più alti del mondo, come ingenti sono anche le dimensioni della spesa pubblica.

Questa situazione nel complesso ha determinato un senso di precarietà e di sfiducia nell'opinione pubblica e ha originato una forte domanda di protezione.

Le cause

Alcune delle cause che incidono sugli andamenti economici hanno una dimensione che eccede le possibilità di intervento dei singoli Paesi. Si pensi, per fare solo alcuni esempi, ai problemi derivanti dalla sottovalutazione artificiale della moneta cinese e dalle importazioni provenienti da quel Paese e, in genere, dai Paesi di recente entrati nell'OMC caratterizzati da strutture produttive di gran lunga meno costose di quelle nazionali, anche perché prive di quelle tutele sociali e ambientali che invece gravano sulle produzioni comunitarie; ai problemi connessi all'approvvigionamento energetico e delle materie prime alimentari; ai problemi connessi con l'attività dei c.d. fondi sovrani; alla gestione e al controllo dei flussi migratori¹.

Sono problemi che dovrebbero essere opportunamente trattati, quanto meno, in sede comunitaria, secondo una logica di interesse comune. E' nella responsabilità delle classi dirigenti e dei governi completare il disegno integrazionista nella consapevolezza che gli Stati nazionali europei da soli non sono in grado di affrontare i problemi sopra ricordati, per evidenti ragioni di sottodimensionamento rispetto agli altri Stati nazionali sempre più protagonisti della scena economica globale (Stati Uniti, Cina, Russia, India).

¹ Per ampi sviluppi di queste tematiche si veda G. Tremonti, *La paura e la speranza*, Mondatori, Milano, 2008.

Vi sono poi altre cause che frenano le singole economie e che hanno un radicamento negli specifici contesti nazionali e perciò possono essere efficacemente affrontate dai Governi nazionali.

Le criticità nazionali

Una parte importante del sistema industriale è ancora orientata verso fasi della filiera produttiva di pura realizzazione o assemblaggio, senza particolare valore aggiunto, e subisce più direttamente la concorrenza dei Paesi emergenti che hanno costi di produzione incomparabilmente più bassi.

Il patrimonio infrastrutturale è carente, si pensi alla rete ferroviaria, autostradale, in generale alla logistica e alle reti di trasporto. Le reti di trasporto dell'energia elettrica e del gas, in particolare, presentano limiti strutturali che sono veri e propri "colli di bottiglia"; il sistema autostradale, che negli anni sessanta era tra i più estesi d'Europa, è rimasto quello di allora; così il sistema ferroviario; nonostante la geografia del Paese, i nostri porti sono sottodimensionati: tra i primi venti porti mondiali non ce ne è neanche uno italiano. Il porto di Gioia Tauro nel 2004 era il 23° scalo mondiale per *container*, ma è arretrato velocemente anche a causa delle pessime condizioni della Salerno-Reggio Calabria. Negli ultimi sei anni i più grandi porti d'Europa hanno aumentato, in media, il loro traffico dal 54% al 108% (Amburgo); nello stesso periodo Genova ha incrementato il traffico *container* solo del 10%.

I costi dell'energia elettrica e del gas sono tra i più alti d'Europa, come quelli dei servizi: da quelli bancari, a quelli assicurativi, a quelli professionali in genere. Lo stesso sistema distributivo è sottodimensionato ed eccessivamente frammentato.

Gli osservatori internazionali ritengono che il nostro Paese, nel confronto con in Paesi a reddito *pro capite* maggiore, abbia un contesto istituzionale particolarmente sfavorevole alla nascita e allo sviluppo di nuove imprese. Dai dati del rapporto Doing Business 2008 della Banca Mondiale emerge chiaramente che la difficoltà di fare impresa è legata al malfunzionamento dell'apparato pubblico in senso lato. Nell'indice complessivo, tra il rapporto 2007 e quello del 2008, scivoliamo di tre posizioni; in quello relativo alle procedure che si devono affrontare per costituire un'impresa scendiamo di 7 posizioni; nell'ottenimento delle licenze di una posizione; nella burocrazia per l'*import* e l'*export* di 9 punti. Quanto alla tutela giurisdizionale dei contratti, restiamo stabili in coda alla classifica (155 su 178): nella giustizia civile la durata media di un'azione di recupero credito è pari a 1210 gg, a fronte dei 404 del Regno Unito e dei 394 della Germania. Il costo della procedura è pari al 30% circa della somma in causa, a fronte dell'11,8% della Germania. Secondo le classifiche Ocse, il nostro Paese è penultimo e per gli indicatori legati al rendimento della burocrazia siamo sempre agli ultimi posti: siamo ad esempio all'ultimo posto nel pagamento delle tasse non solo in termini di peso fiscale, ma per i giorni persi per le pratiche e per la documentazione che serve al fisco. Siamo ultimi anche nelle controversie. Al penultimo posto per le difficoltà di *import* ed *export* e al terzultimo per le licenze necessarie per costruire un magazzino. L'inizio di un'attività costa mediamente il triplo in Italia rispetto alla media Ocse; l'Italia è al 65° posto nella classifica dei Paesi per facilità di avvio di un'attività.

Su queste criticità è possibile e doveroso intervenire. Data l'entità del nostro debito pubblico e i limiti comunitari alla finanza pubblica, per la crescita non si può puntare su intense politiche di *deficit spending* che distribuiscano a pioggia sussidi. E allora la via maestra non può che essere quella di liberare le vitali forze imprenditoriali sopite a causa soprattutto di un contesto normativo regolatorio oppressivo, un'amministrazione inefficiente e un patrimonio infrastrutturale inadeguato.

Le proposte

1) E' necessario in primo luogo proseguire il processo di liberalizzazioni dei servizi e la riforma della regolazione.

2) Si devono modernizzare in particolare i servizi bancari e assicurativi.

3) E' necessario proseguire le liberalizzazioni dei servizi pubblici, specie locali, che anzi andrebbero privatizzati.

4) E' necessario potenziare le infrastrutture: in particolare le reti elettriche e del gas, la rete ferroviaria e stradale e i porti.

5) E' opportuno sostenere la nascita e la riconversione delle nostre attività industriali e artigianali in settori a più intenso contenuto tecnico, di ricerca, di creatività e qualità; va promossa l'attività turistica.

6) Deve essere decisamente riformata la macchina pubblica. L'amministrazione deve essere in grado di regolare le dinamiche competitive, senza ostacolarle. Il rendimento del servizio della giustizia civile deve essere portato a *standard* più accettabili.

Il metodo delle riforme in generale

Le proposte sopra illustrate delineano una serie di interventi che sono tra loro coordinati e devono perciò essere realizzati coerentemente in una logica di lungo periodo. Il Governo si è appena insediato ed ha una solida base parlamentare: è dunque nelle condizioni ottimali per iniziare e portare a termine importanti processi riformatori, anche se all'inizio alcuni di essi potranno destare malcontento. L'inizio della legislatura impone di assumere responsabilità importanti, il tempo a disposizione consentirà di recuperare consenso sulla base dei risultati ottenuti: le categorie sono forti, ma in fondo tutti siamo consumatori. Data l'entità degli interventi richiesti appare comunque indispensabile, almeno sulle linee fondamentali, una condivisione che possa contare su un appoggio più esteso del perimetro della maggioranza.

Le riforme indicate esigono una regia unitaria che attribuisca all'intervento pubblico un ruolo di stimolo e di tutela essenziali. Lo stimolo deve essere orientato ad aprire il più possibile i mercati e il ruolo di tutela deve essere indirizzato a prevedere quegli istituti di garanzia per le fasce sociali che subiscono per prime il contraccolpo della liberalizzazione e deve essere volto a sostenere i progetti di infrastrutturazione del Paese. Sussidi diretti alle imprese, al di là di non essere conformi con i Trattati, non fanno altro che proseguire l'agonia delle imprese decotte e distolgono risorse da usi più produttivi che saranno indicati.

E', dunque, necessario avere un approccio generale al tema delle riforme: devono essere interessati tutti i settori, il privato come il pubblico. Dovunque è possibile che il mercato si espanda, devono essere eliminati gli ostacoli ingiustificati all'ingresso e le

protezioni regolamentari che ne alterano il funzionamento. Il rendimento dell'amministrazione pubblica, ivi compreso l'impiego pubblico, deve essere valutato in relazione al livello della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese.

Solo così si evita la facile obiezione della discriminazione punitiva e si innescano meccanismi virtuosi che possono portare benefici diretti al maggior numero di persone, conquistandone il consenso.

Vi deve essere la percezione chiara che non si sta attaccando o difendendo questa o quella categoria sociale, ma che tutti sono chiamati a fare la propria parte in un quadro di sacrifici comuni nell'interesse del Paese.

Vista la strutturale staticità del nostro sistema economico, non si può pensare di poter reggere all'impatto della concorrenza mondiale seguendo la logica della chiusura corporativa. Occorre un'assunzione di responsabilità da parte di tutte le corporazioni che caratterizzano il nostro tessuto socio-economico: è necessario un cambiamento di atteggiamento degli ordini e delle associazioni professionali, ma anche delle associazioni di interessi forti come quelle delle banche e delle assicurazioni; allo stesso modo è necessario un cambiamento di mentalità nelle associazioni industriali come dei sindacati. Se si vuole seriamente affrontare la competizione internazionale sarà inevitabile dare un'iniezione di flessibilità all'organizzazione della forza lavoro. Ciò non significa rinunciare a un sistema privo di protezioni sociali, ma comporta l'abbandono dell'idea di un mondo del lavoro cristallizzato, ove la difficoltà di ingresso è spesso causata dalla rigidità nella possibilità di riconversione. E' necessario un sistema che renda la mobilità non un pericolo o un rischio da evitare, ma un'opportunità e una condizione per la conquista di un nuovo spazio competitivo nello scenario internazionale.

Il metodo delle riforme in relazione ai singoli ambiti

1) Liberalizzazione dei servizi e regolazione restrittiva

Il tema delle liberalizzazioni di alcuni servizi ha avuto un grande rilievo nella passata legislatura, ma è stato caratterizzato da un approccio che ha avuto importanti limiti: si è trattato di un processo non convinto, parziale e, a volte, ha lasciato troppi margini di intervento ai livelli più bassi di governo, non in grado, per definizione, di intraprendere simili processi proprio perché più pesantemente condizionati dagli interessi di parte. Inoltre non c'è stato il necessario collegamento con un'adeguata riforma del settore pubblico.

Il processo di liberalizzazione dell'economia deve quindi essere portato avanti; esteso a tutti i settori economici, in particolare al settore dei servizi (commercio, terziario, artigianato, professioni) che vale circa il 70% del PIL; di pari passo con la razionalizzazione e il ridimensionamento dell'apparato pubblico.

L'esperienza ha dimostrato che gli interventi parziali vengono letti dall'opinione pubblica come punitivi e discriminatori e per tale ragione sono ostacolati.

L'adesione dei cittadini alle riforme non può non passare per qualche forma di compensazione a favore di coloro che dai cambiamenti vengano penalizzati. La situazione di benessere e il tenore di vita conseguiti da ciascuno costituiscono una sorta di "diritto acquisito": a nessuno si può chiedere di rinunciarvi gratuitamente, per lo meno in maniera integrale, a favore della collettività, o pretendere che lo faccia senza recriminazioni e in

maniera convinta. Quella che può essere vissuta come una vera e propria “espropriazione” di situazioni consolidate, o anche di rendite di posizione e privilegi, sia pure ingiustificati, deve trovare una qualche forma di indennizzo.

Ad esempio l’Autorità quando ha proposto di incrementare le licenze per il servizio di taxi, ha anche suggerito forme di compensazione per la perdita di valore commerciale delle licenze già esistenti².

Analoghe misure potrebbero essere ipotizzate per altre categorie. Per esempio, per i gestori degli impianti di distribuzione carburanti, che si sentono minacciati da un eventuale ingresso su ampia scala della grande distribuzione organizzata, si può pensare a: riconversione/specializzazione dei punti vendita con l’ampliamento dell’attività alla commercializzazione di servizi accessori per l’automobilista e di prodotti non oil³, eventualmente con il sostegno pubblico per l’effettuazione degli investimenti necessari (crediti di imposta); previsione di corsie preferenziali nell’assunzione da parte degli operatori della GDO del personale destinato alla gestione dei nuovi impianti; incentivi alla costituzione di società da parte dei gestori, oggi prevalentemente individuali, per la gestione di stazioni di rifornimento di dimensione media maggiore, in grado quindi di competere efficacemente con i nuovi entranti; altre forme di riqualificazione professionale in settori diversi.

Quest’ultima forma di intervento è indicata in via generale per tutti quei soggetti (persone fisiche) che vedono messa a repentaglio dalle misure riformatrici la propria sopravvivenza economica, in quanto operatori indipendenti. Non si tratta di tornare alla vecchia logica dello stato assistenzialista, ma di creare le condizioni per lo sviluppo di un’offerta formativa di tipo professionale adeguata, tanto dal punto di vista quantitativo che qualitativo (in termini dunque collegati alla domanda di figure professionali effettivamente richieste dal mondo imprenditoriale).

Del resto, la stessa misura di liberalizzazione consistente nella semplificazione delle procedure amministrative da seguire per iniziare un’attività imprenditoriale fornisce di per sé uno strumento di sostegno a coloro che siano danneggiati direttamente dalle riforme, che potranno più agevolmente dedicarsi ad altre iniziative economiche

Sul piano tecnico le liberalizzazioni si risolvono nella rimozione dei vincoli normativi e amministrativi all’esercizio delle varie attività economiche. L’esperienza ha dimostrato che interventi riformatori nazionali spesso vengono frustrati da interventi protezionistici regionali. La Corte costituzionale ha di recente stabilito che la tutela della concorrenza non è una materia definita, ma una funzione che lo Stato può esercitare su un numero indefinito di

² Si suggerì in particolare una procedura d’asta, a seguito della quale le Amministrazioni avrebbero dovuto rilasciare delle nuove licenze, a titolo oneroso, i cui introiti avrebbero potuto essere impiegati per compensare “una tantum” gli attuali titolari delle licenze; oppure la distribuzione, a titolo gratuito, agli operatori già attivi di un’ulteriore licenza, che essi potrebbero vendere, realizzandone un ricavo, oppure sfruttare mediante affidamento a un altro operatore mantenendone la titolarità. Le proposte sopra delineate erano finalizzate al conseguimento di una piena liberalizzazione del settore, da realizzarsi attraverso la previsione di un regime autorizzatorio privo di contingentamento, attuato a seguito del decorrere di un congruo periodo di tempo, al fine di permettere di ammortizzare la perdita di valore delle nuove licenze.

³ Non a caso, in Francia dove la GDO è forte, il 72% dei punti vendita è dotata anche di servizio bar.

materie pur riservate alla competenza esclusiva delle Regioni, quando fissi principi di apertura dei mercati e quando intenda rimuovere ostacoli al libero svolgimento delle attività imprenditoriali. In questo caso la potestà regionale recede.

Oggi, dunque, lo Stato ha uno strumento per realizzare interventi di liberalizzazione su tutti i mercati. Certo, l'atteggiamento contrario degli enti locali potrebbe sempre di fatto riemergere. In questi casi, chi trovasse ostacoli nell'avvio o nello svolgimento dell'attività a causa di leggi regionali in contrasto con i principi di liberalizzazione statale sarebbe onerato dal sollevare un giudizio presumibilmente contro l'atto amministrativo di repressione applicato dall'amministrazione locale. Si potrebbe pensare di consentire, in questi casi, all'Autorità garante di proporre direttamente alla Corte la questione di legittimità costituzionale della legge regionale, così il privato cittadino non dovrebbe sopportare gli oneri del giudizio.

E' poi necessaria un'intensa attività di semplificazione amministrativa a tutti i livelli nazionali, regionali e locali. Tale attività passa sia per una revisione della legislazione statale e regionale, sia per una riforma delle prassi amministrative.

Per il primo compito non servono uffici pletorici, né metodologie complesse e quindi inconcludenti: l'Autorità, in un progetto pilota con una Regione, ha già messo a punto un sintetico modello di autovalutazione della regolazione restrittiva che consente di individuare agevolmente gli ostacoli al funzionamento dei mercati e quindi di espungerli. Per tali funzioni devono essere individuate strutture tecniche agili il cui lavoro finale deve poi essere recepito in atti normativi del Governo o del legislatore regionale. Senza una solida base politica, non ha senso intraprendere simili attività.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa da realizzare a livello amministrativo, si può pensare a un sistema di incentivi che stimoli la dirigenza pubblica a razionalizzare e semplificare al massimo le procedure che impattano sul funzionamento delle imprese. Dovrebbe essere imposto il chiaro obiettivo, a legislazione invariata, di semplificare i passaggi procedurali e comunque di fissare termini procedurali certi e ragionevoli. Dovrebbero poi essere previsti coerentemente elementi di penalizzazione nel caso in cui gli obiettivi fissati non vengano raggiunti.

2) In particolare sui servizi bancari e finanziari

In tali ambiti, l'attivazione e lo sviluppo di dinamiche maggiormente concorrenziali richiedono in primo luogo interventi orientati a consentire e promuovere una più accentuata mobilità della domanda attraverso misure che accrescano il livello, la qualità, la trasparenza e la fruibilità dell'informazione alla clientela, favoriscano la comparabilità delle offerte, estendano le opportunità e riducano oneri e costi connessi all'effettivo esercizio della libertà di scelta del consumatore. Dal lato dell'offerta sono auspicabili misure dirette a restringere i margini per l'adozione di comportamenti opportunistici e a rafforzare l'efficacia degli incentivi a una gestione efficiente delle imprese.

Nel settore bancario, i progressi già conseguiti attraverso le recenti modifiche normative in materia di *ius variandi* vanno consolidati promuovendo semplificazione, trasparenza e comparabilità delle informazioni (introduzione di fogli informativi sintetici e di indicatori di spesa complessiva), riducendo tempi e costi delle procedure di trasferimento

del rapporto contrattuale (portabilità dei conti correnti e surrogazione dei contratti di mutuo), rafforzando gli strumenti di tutela del consumatore (introduzione di garanzie sulla durata delle condizioni offerte, controllo amministrativo sulle clausole vessatorie).

Nel settore assicurativo, il passaggio al meccanismo del risarcimento diretto, operato dalla recente riforma della normativa in materia di RC auto, ha inteso garantire, tramite una più stretta relazione tra assicurato e compagnia di assicurazione, un rafforzamento degli incentivi dal lato della domanda (tempi e qualità dei rimborsi dipendono, infatti, dalla compagnia del soggetto danneggiato), una maggiore efficienza delle imprese assicurative nel rapporto con la clientela e nella gestione dei rischi e dei costi del servizio. Nella medesima direzione, sono auspicabili ulteriori interventi (regolamentativi) di semplificazione delle informazioni alla clientela (per es. mediante modelli contrattuali standardizzati che separino chiaramente le coperture a maggiore diffusione dalle clausole di estensione delle garanzie) e di incremento della trasparenza sulle condizioni economiche del rapporto (per es. in relazione alla variazione percentuale del premio futuro in caso di presenza/assenza di sinistri nel corso del periodo assicurativo), anch'essi orientati a incoraggiare una maggiore mobilità della domanda.

3) Liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici, in particolare locali

La realtà attuale resta caratterizzata da forti elementi di ambiguità. L'impresa pubblica locale, seppure in veste formalmente privatistica, continua a rappresentare il modello largamente prevalente di gestione del servizio. Anche in contesti da tempo liberalizzati, il ricorso a procedure concorrenziali per l'assegnazione del servizio costituisce tuttora un fenomeno complessivamente marginale, in alcuni casi (trasporto pubblico e distribuzione di gas naturale) anche in virtù delle ripetute proroghe - disposte dalla normativa nazionale - del periodo transitorio inizialmente previsto dagli interventi di liberalizzazione. Infine, in assenza di efficaci assetti regolatori, l'amministrazione locale finisce spesso per cumulare su di sé i diversi ruoli di soggetto concedente, regolatore e gestore del servizio.

Il concorso di questi fattori tende a depotenziare sensibilmente le spinte a un recupero di efficienza e qualità nella fornitura di servizi pubblici locali e, in alcuni casi (elettricità e gas) anche in ragione dell'integrazione verticale delle imprese, a influenzare in misura significativa la stessa struttura dei mercati potenzialmente concorrenziali (in particolare quelli della vendita ai clienti finali), collegati alle attività (la distribuzione) caratterizzate da condizioni di monopolio naturale e conseguentemente esercitate in regime di esclusiva.

L'effettiva apertura dei mercati è di ampiezza minima e il ricorso all'affidamento diretto è ancora largamente prevalente. Nel complesso, pertanto, le aspettative generate dalle iniziative di liberalizzazione risultano, ad oggi, ampiamente disattese.

Alla luce di questo quadro occorre in primo luogo eliminare i conflitti di ruolo derivanti dai legami proprietari tra ente pubblico (regione o ente locale) titolare del servizio, e società di gestione, al fine di garantire maggiore trasparenza e imparzialità delle procedure di selezione del gestore e di favorire una concorrenza efficace e non distorta tra imprese operanti nell'esercizio di attività pienamente liberalizzate (vendita di gas ed elettricità agli utenti finali). L'esperienza ha ampiamente dimostrato che la proprietà pubblica non è in

grado di essere efficiente, anche a causa dell'indebita commistione di funzioni commerciali e poteri di regolazione che sostanzialmente sottrae l'impresa pubblica sia alla disciplina del mercato che a un efficace controllo regolatorio.

La privatizzazione risolve il conflitto di ruolo e può concorrere in misura determinante ad assicurare un esercizio più efficiente, imparziale e trasparente dei poteri di regolazione e a garantire una maggiore equità tra i diversi operatori, relativamente alle condizioni di accesso al mercato – con particolare riferimento alla partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi - e all'esercizio di attività liberalizzate e aperte alla concorrenza.

In alcuni settori (come ad esempio il trasporto regionale su gomma) la necessità di un regime generalizzato di affidamento in concessione esclusiva non sembra potersi ricondurre all'effettiva sussistenza di rilevanti economie di scala tali da determinare, in tutte le singole tratte, una configurazione naturalmente monopolistica del servizio. La scelta di ricorrere all'esercizio in monopolio dovrebbe quindi essere riconsiderata, con specifico riferimento alle tratte più remunerative nelle quali la dimensione del mercato consenta una struttura più articolata dell'offerta e la presenza di un numero di operatori - in concorrenza tra loro - sufficiente a permettere l'eliminazione della regolamentazione tariffaria e a favorire un miglioramento della qualità del servizio a vantaggio dei consumatori.

In altri casi (per es. la raccolta dei rifiuti o il trasporto locale su gomma⁴), le condizioni di produzione consentono di sperimentare, con ragionevoli probabilità di successo, forme di effettiva concorrenza per il mercato nelle modalità di assegnazione del servizio. L'assenza di rilevanti investimenti non recuperabili sembra, infatti, permettere affidamenti per periodi relativamente brevi e quindi l'organizzazione di procedure concorrenziali di selezione non eccessivamente complesse, basate sulla preventiva e chiara individuazione del servizio da mettere a gara (in termini di copertura territoriale, caratteristiche tecniche, standard quantitativi e qualitativi). La gestione del servizio potrebbe pertanto essere affidata all'operatore che garantisca le tariffe più basse per l'utenza - evitando così la necessità di una loro regolamentazione (ad es. il trasporto) - ovvero assicuri la minimizzazione dei costi a carico dell'amministrazione locale (ad es. la raccolta dei rifiuti): in entrambi i casi, l'aggiudicazione avverrebbe comunque sulla base di criteri assolutamente certi, oggettivi, trasparenti e non discriminatori.

Soluzioni analoghe risultano, invece, non praticabili in altri ambiti (trasporto ferroviario, distribuzione idrica, elettrica e di gas), generalmente caratterizzati dalla presenza di infrastrutture di rete non duplicabili e, conseguentemente, dalla necessità di investimenti importanti (connessi in particolare alla manutenzione e allo sviluppo delle reti) e con un periodo di ammortamento significativamente lungo.

Anche in settori strutturalmente non concorrenziali, peraltro, la privatizzazione – ferma restando la necessità di mantenere in capo all'amministrazione locale la proprietà delle infrastrutture – oltre a rimuovere i conflitti di ruolo evidenziati in precedenza, può avere importanti effetti positivi in termini di rafforzamento degli incentivi alla minimizzazione dei costi e all'incremento dell'efficienza produttiva. Inoltre, laddove la

⁴ Quello urbano o quello regionale su tratte non remunerative.

contendibilità degli assetti proprietari delle imprese non sia artificialmente impedita o limitata da comportamenti privati o da regolamentazioni ingiustificatamente restrittive, l'esposizione al rischio di acquisizioni può accrescere l'efficacia dei meccanismi di mercato nel controllo della *performance* delle imprese operanti in regime di esclusiva, fornendo al regolatore utili informazioni indirette in merito all'effettiva remuneratività del servizio e all'adeguatezza delle tariffe.

Come accennato, nei servizi pubblici a rete (trasporto ferroviario, distribuzione idrica, elettrica e di gas) la rilevanza degli investimenti non recuperabili, generalmente necessari a garantire la manutenzione e lo sviluppo delle relative infrastrutture, rendono pressoché inevitabili affidamenti del servizio per periodi relativamente lunghi e tali, comunque, da non consentire, in sede di definizione delle condizioni di gara, una preventiva e completa disciplina delle prestazioni lungo l'intera durata del rapporto concessorio. Il perseguimento degli obiettivi di qualità, efficienza ed economicità resta sostanzialmente affidato, in larga misura, alla qualità della regolazione e, segnatamente, alla sua idoneità a impedire comportamenti opportunistici da parte dell'impresa concessionaria e a preservare incentivi sufficienti all'investimento, all'innovazione e al miglioramento del servizio a vantaggio degli utenti.

In tal senso, appare necessaria l'introduzione di un regime di completa separazione proprietaria tra ambiti di monopolio (tipicamente la gestione delle reti locali) e attività concorrenziali (per es. il servizio di trasporto ferroviario nazionale e locale o la vendita di elettricità e gas), al fine di semplificare la struttura dei costi delle imprese regolate e di eliminare gli incentivi del gestore di rete all'adozione di comportamenti e strategie escludenti, intesi a impedire, limitare o falsare la concorrenza nei segmenti di attività verticalmente collegati. Anche alla luce delle recenti e prevedibili future aggregazioni di imprese ex-municipalizzate, un regime di separazione proprietaria contribuirebbe in misura certamente significativa a ridurre i rischi di indebite distorsioni nei mercati aperti al confronto concorrenziale, ad assicurare la neutralità nella gestione delle reti e a focalizzare gli interventi di regolazione settoriale su obiettivi di maggiore efficienza nella manutenzione e nello sviluppo delle reti.

In questo quadro appare necessario rendere RFI del tutto autonoma da Trenitalia.

Al tempo stesso, la particolare complessità di questi settori suggerisce l'opportunità che le relative funzioni di regolazione e di controllo siano attribuite a organismi amministrativi di livello nazionale, dotati delle necessarie competenze tecniche ed economiche. In primo luogo, per garantire un esercizio efficiente e imparziale dei poteri di regolazione tramite un'effettiva terzietà e indipendenza del regolatore rispetto ai soggetti del rapporto concessorio (amministrazione locale e impresa). In secondo luogo, per assicurare *standard* adeguati di efficienza e qualità della regolazione sull'intero territorio nazionale, evitando la proliferazione di regimi e prassi ingiustificatamente differenziati che, anche per effetto di risorse e competenze tecniche diversamente distribuite tra le singole amministrazioni locali, contribuirebbero a perpetuare la sostanziale compartimentazione dei mercati attualmente osservata. Da ultimo, ma non meno importante, per consentire al regolatore la disponibilità di un insieme più ampio di dati e informazioni da fonti tra loro indipendenti e favorire così l'introduzione di forme di regolazione incentivante delle attività

di gestione delle reti, basate sulla comparazione degli esiti conseguiti nei diversi ambiti locali.

4) Le infrastrutture: il superamento degli stalli decisionali, la necessaria mobilitazione di risorse pubbliche nazionali e comunitarie, la società europea delle reti del gas, l'esclusione della spesa per investimenti dal patto di stabilità.

In merito alle infrastrutture i problemi maggiori derivano dagli stalli decisionali pubblici, specie riguardo alle localizzazioni. In primo luogo, appare opportuno definire un assetto decisionale stabile in merito all'individuazione e alla realizzazione delle grandi opere. La recente esperienza e gli stessi orientamenti della Corte costituzionale impongono, a Costituzione invariata, di trovare modelli procedurali consensuali sulle decisioni che coinvolgono competenze regionali. Tuttavia, vanno prefigurate soluzioni nel caso di mancato raggiungimento del consenso unanime tra tutte le parti: andrebbe recuperata in capo allo Stato una funzione di decisore di ultima istanza nell'interesse nazionale, una volta esperita infruttuosamente la procedura partecipativa con gli enti locali, nel caso di realizzazione delle infrastrutture di interesse nazionale. Andrebbero, in ogni caso, snelliti i processi decisionali necessari per realizzare le infrastrutture che devono avere fin dall'inizio termini certi e nel complesso ragionevoli. Le popolazioni che sono stanziare nei territori interessati dalla realizzazione di infrastrutture devono essere sentite, secondo procedure predefinite, trasparenti e temporalmente scadenzate, devono essere compensate degli svantaggi diretti che ne derivassero, ma non possono esercitare un potere di interdizione definitivo, come troppo spesso è avvenuto nel nostro Paese.

Le decisioni di investire in infrastrutture nella misura necessaria per potenziare lo sviluppo economico di un Paese molto spesso non si originano autonomamente nel mercato: i privati in genere non hanno gli stimoli necessari a realizzare investimenti di grandi dimensioni, la cui redditività è incerta e spostata in termini temporali molto lontani. Di qui l'importanza dell'investimento pubblico, tendenzialmente finanziato dalla fiscalità generale.

Tuttavia, per le ragioni che abbiamo sinteticamente richiamato, anche la stessa finanza pubblica può non essere sufficientemente capiente per realizzare il livello degli investimenti che sarebbe necessario. In questo caso, si apre una serie di possibili vie concorrenti e complementari tra loro. In primo luogo, andrebbero applicati ben congegnati meccanismi di finanziamento che attingono alle tariffe dei servizi che sono resi mediante l'infrastruttura. E' condizione imprescindibile per il corretto funzionamento di questa modalità di finanziamento che sia garantito l'esercizio di una penetrante funzione pubblica di regolazione e controllo sul gestore del servizio, allo scopo di verificare se poi l'investimento finanziato sulla tariffa viene effettivamente realizzato. Sotto questo profilo è imprescindibile, come esposto, potenziare le amministrazioni chiamate alla funzione di regolazione che devono avere le capacità professionali e i poteri necessari. Non si tratta necessariamente di istituire organi nuovi, ma di razionalizzare e potenziare quelli che esistono, eventualmente smantellando le strutture che si sono dimostrate inadeguate.

Andrebbe poi valorizzata l'appartenenza all'UE. Dovrebbero essere coordinate e rese più efficienti le procedure interne per attingere e utilizzare i finanziamenti comunitari. Si dovrebbe far valere, in sede politica europea, l'oggettiva situazione di *gap* infrastrutturale in

cui versa il nostro Paese, allo scopo di ottenere l'integrazione dei finanziamenti, soprattutto di quelli volti alla realizzazione di opere di interesse comunitario.

Nel caso delle reti di distribuzione nazionale dell'energia elettrica e del gas, si può pensare a una serie di misure regolatorie volte a imporre il loro potenziamento, tanto più che sono nella titolarità di imprese sotto il controllo pubblico.

Nel caso del gas, sarebbe importante la creazione di una società europea di gestione delle reti di trasporto, cui i vari *incumbent* nazionali dovrebbero conferire la propria rete, così da creare una spina dorsale comunitaria che opera nell'interesse comunitario. In tale società, vista l'importanza delle reti di ENI, all'Italia potrebbe essere conferita una posizione preminente. Corrette misure di *governance* darebbero la necessaria autonomia tecnica alle decisioni della società delle reti e, insieme alla dimensione, dovrebbero renderla difficilmente scalabile.

Nell'attesa della creazione di questa società europea, deve essere superata la resistenza dell'*incumbent* al potenziamento dei gasdotti. Anche a questo fine non sembra che vi siano ostacoli per il Governo a imporre precisi obiettivi di potenziamento della rete nazionale. Dovrebbero essere potenziate le infrastrutture di stoccaggio non detenute da ENI e dovrebbe essere favorita la costruzione dei rigassificatori, che oggi rappresentano l'unica reale alternativa al gas russo e algerino e sono ostacolati soltanto dal blocco dei processi decisionali, essendo presente un cospicuo numero di investitori nazionali e stranieri disposti all'impresa.

Il Governo nazionale dovrebbe altresì attivarsi in sede comunitaria al fine di far escludere dal computo della spesa pubblica rilevante per i parametri di Maastricht, le spese destinate a investimenti infrastrutturali, eventualmente stabilendo una rigida procedura di controllo sulla realizzazione degli stessi.

5) Lo sviluppo di produzioni ad alto valore aggiunto e del turismo

Infine, obiettivo prioritario dovrebbe essere quello di favorire la nascita e la riconversione di imprese dedite a produzione creative, di alto contenuto tecnico e artigianale, mediante adeguati interventi sul piano della formazione tecnica e professionale e sul piano degli incentivi fiscali.

Le naturali condizioni geografiche e ambientali del Paese e le ricchezze storiche e artistiche impongono la massima attenzione per lo sviluppo di un'industria del turismo di alto livello. Condizioni necessarie sono, come affermato, lo sviluppo delle infrastrutture, il buon funzionamento dei servizi pubblici, specie dei trasporti, e un regime di tutela delle bellezze artistiche e dell'ambiente applicato in chiave non solo conservativa ma promozionale.

6) Razionalizzazione della pubblica amministrazione. Miglioramento del rendimento della giustizia civile. Necessaria razionalizzazione dei processi decisionali della spesa pubblica: limiti agli eccessi e chiara assunzione di responsabilità.

E' necessaria una razionalizzazione delle funzioni all'interno del medesimo livello di governo e anche tra diversi livelli allo scopo di evitare duplicazione di funzioni, confusione

nelle responsabilità e procedimenti pletorici. Va realizzata una drastica semplificazione della disciplina amministrativa dei settori economici.

L'amministrazione finanziaria deve controllare, senza vessare ingiustificatamente; l'amministrazione della giustizia deve funzionare e raggiungere *standard* accettabili in termini di costi e tempi, che devono essere ricondotti agli standard medi tra i Paesi a reddito paragonabile.

L'esperienza ha dimostrato che le leggi che dispongono le spese più improduttive (le sovvenzioni a fondo perduto, la moltiplicazione di enti inutili: si veda, ad esempio, la recente vicenda dell'istituzione di nuove province, con i connessi oneri sulla finanza pubblica) derivano dal coagularsi in Parlamento di intese *bipartisan* che vengono raggiunte di solito lontano dai clamori delle cronache e senza che il Governo prenda una precisa posizione. E' necessario che su ogni legge di spesa vi sia una chiara, pubblica e conoscibile assunzione di responsabilità da parte di chi la propone e di chi la decide.

Si può pensare, allora, alla definizione di particolari procedure parlamentari volte a rendere più difficile la realizzazione di simili intese e più trasparenti le responsabilità. Ad esempio, si potrebbe rendere più chiara e facilmente conoscibile la documentazione relativa alla quantificazione degli oneri che le varie proposte di norme di spesa impongono alla finanza pubblica e il modo per finanziarli, così da stimolare un controllo più diffuso a opera dell'opinione pubblica. Sarebbe utile l'individuazione, tramite i regolamenti parlamentari, di una riserva d'aula per l'approvazione delle norme di spesa, per rendere più difficile la realizzazione di accordi trasversali. I singoli emendamenti del Governo in materia di nuove spese dovrebbero essere sempre preceduti da delibera del CdM. Sarebbe auspicabile una modifica costituzionale volta a riservare solo al Governo e ai gruppi o a *quorum* di parlamentari l'iniziativa in materia di norme di spesa. Si potrebbe poi, almeno in via transitoria, stabilire per legge il principio che nella legge finanziaria le nuove spese derivanti da proposte emendative possono essere finanziate solo con una riduzione delle spese previste senza far ricorso a nuove o maggiori entrate. Dovrebbero essere stabiliti criteri omogenei e stringenti nelle due Camere per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti alla finanziaria.