

Introduzione

Italia 52 %

di Carlo Stagnaro

Il grado di libertà economica di cui gode un paese rappresenta l'ordine di grandezza della sua libertà *tout court*. Quanto più un'economia è libera, tanto migliori possono essere le sue prospettive future di crescita e occupazione di buona qualità e duratura.¹

L'Istituto Bruno Leoni ha promosso la realizzazione di questa prima edizione dell'Indice delle liberalizzazioni al fine di misurare un aspetto particolare della libertà economica, e cioè il livello della libertà d'iniziativa in alcuni settori chiave dell'economia italiana. Obiettivo del lavoro è non solo sostenere ogni sforzo realmente orientato a migliorare la nostra situazione, ma anche dare un contributo conoscitivo su ciò che veramente va fatto e, in maniera indiretta, anche sui molti errori compiuti fino ad ora.

Negli ultimi tempi di "liberalizzazioni" si è parlato molto, ma non sempre in maniera consapevole. La situazione presente è caratterizzata da un consenso apparentemente generale in merito all'idea che si debbano aumentare gli spazi concorrenziali, ma ciò nonostante le riforme stentano ad essere realizzate. Dal punto di vista retorico, chi ritiene che la concorrenza e il mercato costituiscano un contesto più giusto e più efficiente per l'avventura economica pare aver già vinto la battaglia. Ben pochi, infatti, si oppongono apertamente a misure volte ad aprire i mercati e spesso lo fanno, non a caso, definendo "false liberalizzazioni" quei provvedimenti che potrebbero danneggiare i loro gruppi sociali di riferimento.

Bisogna però prendere atto che oggi esiste in Italia una grave confusione su cosa si debba veramente intendere per "concorrenza" e quindi su cosa si debba fare per liberare sul serio il mercato e offrire nuovi spazi a quanti hanno voglia di intraprendere. Questo Indice nasce da tale consapevolezza e risponde alla convinzione che il nostro paese abbia un enorme potenziale di crescita – economica, occupazionale, della qualità del lavoro e della vita – che potrà sfruttare se e solo se saprà seguire con determinazione e coraggio la via iniziata con le liberalizzazioni.

1: Su questo tema si veda Marc Miles (a cura di), *The Road to Prosperity* (Washington, DC: Heritage Books, 2004). Per una valutazione quantitativa della libertà economica, si veda Tim Kane, Kim R. Holmes e Mary Anastasia O'Grady (a cura di), *2007 Index of Economic Freedom* (Washington, DC: Heritage Books, 2007), in particolare Tim Kane, "Economic Freedom in Five Regions", pp.57-72.

Cos'è una liberalizzazione

In estrema sintesi, liberalizzare significa rimuovere la tutela statale da un settore per accompagnarlo verso un sistema retto dalle regole del mercato. Il che significa che non c'è bisogno di liberalizzare laddove già esiste un ordine concorrenziale. Quanti vogliono operare nella prospettiva di un allargamento degli spazi di mercato devono quindi preoccuparsi di favorire la transizione verso una situazione in cui i diritti di proprietà siano garantiti, la libertà contrattuale sia rispettata, non esistano barriere legali all'entrata dei nuovi competitori.

Schematizzando, possono esistere due situazioni di partenza in un processo di liberalizzazione, che possiamo osservare nei settori che vengono esaminati nella ricerca. La prima è quella in cui il mercato è ostaggio di un monopolista, generalmente pubblico. In questo caso ci si aspetta che, grazie alla liberalizzazione, nuovi soggetti entrino sul mercato, ampliando l'offerta e riducendo la quota di mercato dell'*incumbent*. La seconda è quella in cui le barriere all'ingresso e la regolamentazione in vigore danno vita a una molteplicità di piccoli attori. In tal caso dalla liberalizzazione ci si può anche attendere un processo di concentrazione del mercato, o almeno una crescita dimensionale significativa di alcuni attori. Ma in entrambe le situazioni chi voglia liberalizzare deve prendere atto che l'economia soffre perché la sua evoluzione naturale, quale che ne sia la direzione, è impedita. Vi è poi il caso particolare della legislazione sul lavoro: l'eccessiva rigidità delle norme garantisce gli attuali occupati e i mediocri, ma disincentiva quanti vogliono impegnarsi di più e colpisce gli esclusi – cioè i disoccupati e quanti lavorano in nero.

In tutti i casi la questione cruciale è di ordine legale e non ha nulla a che fare con quell'idea astratta di mercato che gioca un ruolo tanto significativo nella modellistica di buona parte della teoria economica. Non si tratta allora di esaminare se le quote di mercato controllate da questo o quel soggetto siano eccessivamente grandi, ma piuttosto di eliminare ogni ostacolo legislativo e regolamentare alla libera iniziativa. Il che può produrre ora una minore concentrazione, ora un processo di consolidamento, fusione o comunque una riduzione del numero degli attori in campo.

Per chiarire con due esempi:

- prima che avesse inizio il processo di liberalizzazione di settori quali il gas, l'elettricità e la telefonia, tutti i clienti erano vincolati a fornirsi presso la medesima compagnia a condizioni definite unilateralmente (oppure, e non è diverso, stabilite a livello politico). Ciò può rallentare o frenare ogni forma d'innovazione – tecnica, finanziaria, gestionale, eccetera;
- ancora oggi le professioni intellettuali sono regolate in maniera molto stretta dai rispettivi ordini (albi, collegi, o altre organizzazioni analoghe). Si tratta di enti di natura pubblicistica, ai quali il professionista deve aderire se vuole esercitare e che generalmente ne influenzano l'attività con codici di regolamentazione, limitazioni tariffarie e organizzative, vincoli alla pubblicità, barriere all'ingresso, eccetera. In questa maniera ai professionisti è impedito non solo di farsi concorrenza sul prezzo (almeno in senso ampio), ma anche di gestire in maniera imprenditoriale i loro studi.²

Una volta constatata l'esigenza di liberalizzare certi settori – a causa dell'emergere all'interno dell'opinione pubblica di pressioni in tal senso, della presa d'atto che una diversa organizzazione del mercato è fallimentare, o, come è accaduto nella maggior parte dei casi in Italia, sulla scorta delle direttive comunitarie – occorre però chiarire il contenuto della liberalizzazione. Nella letteratura economica si sono affermate principalmente due correnti. La scuola di Harvard, sulla base del cosiddetto paradigma Struttura-Comportamento-Risultati, ritiene che l'esercizio di potere di mercato da parte di un solo soggetto (monopolio) o di un numero ristretto di soggetti (oligopolio) ge-

2: È significativo che i difensori dell'ordine corporativo rifiutino ogni analogia tra i servizi professionali e servizi di altro tipo normalmente forniti dal mercato. Per esempio, per il presidente delle Camere penali Ettore Randazzo, la liberalizzazione “produrrà una minorata difesa del cittadino che avrà di fronte a un avvocato più squalificato. Si andrà all'arrembaggio scatenato e alla caccia al cliente” (Liana Milella, “Ci stanno togliendo la dignità. Nei tribunali sarà paralisi”, *La Repubblica*, 6 luglio 2006).

neri un'allocazione subottimale delle risorse, e quindi richiede l'intervento dello Stato a sostegno della concorrenza.³ Prevalgono, in quest'ottica, valutazioni sull'efficienza dei diversi settori e criteri meramente numerici: un mercato con più competitori è considerato più competitivo di uno dove gli operatori sono meno numerosi. Viceversa, scuole più liberali come quella di Chicago o, in forma ancor più radicale, quella austriaca enfatizzano come il mercato sia un contesto *dinamico*, che non può neppure essere "misurato" dal momento che l'economia reale non si trova mai in uno stato di equilibrio.⁴ Gli extraprofiti, anche quando presenti, non implicano dunque necessariamente una condizione di inefficiente allocazione delle risorse, ma possono dipendere semplicemente da buone idee imprenditoriali. Al contrario, i rischi maggiori derivano dall'intervento pubblico, anche quando vuole essere pro-concorrenziale – per esempio attraverso una regolamentazione troppo instabile o intrusiva. L'attenzione si deve quindi concentrare sulla rimozione delle barriere all'ingresso, soprattutto – se non esclusivamente – quando sono di natura legale.⁵

Nella compilazione di questo Indice delle liberalizzazioni si è deciso di seguire quest'ultimo approccio. È infatti nostra convinzione che, oggi, il problema in Italia stia principalmente nella presenza di barriere legali – di diritto o di fatto – all'ingresso. "Di diritto o di fatto" perché in alcuni casi, come quello del servizio postale, un servizio è formalmente liberalizzato, ma a causa di incrostazioni derivanti dall'assetto precedente o di altre forme di discriminazione normativa, regolatoria o fiscale a favore dell'*incumbent* è sbarrata la strada a quanti vorrebbero competere con l'azienda di Stato.⁶ In altre parole, l'efficacia dei provvedimenti di liberalizzazione può essere ridotta o addirittura cancellata dal permanere di condizioni discriminatorie, qualunque forma esse assumano, contro i *newcomers*: può trattarsi di agevolazioni tributarie così come di particolari privilegi dovuti alla definizione di "servizio pubblico", oppure di barriere di fatto agli investimenti infrastrutturali (accade per esempio nei settori elettrico e del gas, dove i nuovi entranti hanno difficoltà a ottenere o veder rispettate le autorizzazioni a realizzare impianti), o ancora di vincoli lavoristici o sindacali (come nel trasporto pubblico locale, le cui rigidità impediscono guadagni di efficienza), ma al fondo si traducono in altrettanti impedimenti alla *reale* concorrenza.

L'esigenza di ampliare gli spazi per l'iniziativa privata sarà però soddisfatta solo se vi sarà un cambiamento culturale e se muterà la maniera in cui troppi soggetti (politici, economisti, giuristi) ancora oggi guardano ai problemi della concorrenza e del mercato. Come anche il varo di alcune norme presentate sotto l'ombrello delle liberalizzazioni ha testimoniato, vi è oggi un favore generale per regole di natura "consumerista" (a protezione dei consumatori) che vanno in direzione esattamente opposta. Non soltanto esse contribuiscono ad infittire la già intricata selva di leggi e regolamenti, ma puntano a – o comunque hanno l'effetto di – limitare la libertà d'iniziativa delle imprese e l'autonomia negoziale dei soggetti. D'altro canto se si ritiene che le liberalizzazioni debbano essere fatte per *favorire i consumatori* (a danno dei produttori) e non già per ampliare gli

3: Sul tema si vedano questi lavori classici: Edward S. Mason, "The current state of the monopoly problem in the United States", *Harvard Law Review*, n.62, giugno 1949, pp.1265-1285; Joe S. Bain, *Barriers to New Competition* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1956).

4: Per quanto riguarda la scuola di Chicago sono da ricordare, tra gli altri, questi due volumi: Richard A. Posner, *Antitrust Law: An Economic Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 1976); Robert H. Bork, *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself* (New York: Basic Books, 1978). Il testo che all'interno della tradizione austriaca ha invece aperto una prospettiva completamente originale in materia di concorrenza e monopolio è: Murray N. Rothbard, *Man, Economy, and State* (Auburn AL: The Ludwig von Mises Institute, 1993), in particolare pp.550-650.

5: Sul tema si vedano, tra gli altri, Alberto Mingardi (a cura di), *Antitrust. Mito e realtà dei monopoli* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2004); Alberto Mingardi e Paolo Zanetto (a cura di), *Colpirne uno per educarne cento. Il caso Microsoft e il futuro della concorrenza in Italia* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2005).

6: "Il caso più evidente è quello delle norme che in molti settori riconoscono tuttora diritti esclusivi a determinate imprese... In altri settori, i diritti esclusivi sono abilmente nascosti o intrecciati con diritti speciali... Nella stessa luce, andrebbero viste le norme che consentono l'individuazione, talvolta nominativa (e cioè direttamente per legge), di un solo operatore quale soggetto incaricato del servizio universale o degli obblighi di servizio pubblico", Giulio Napolitano, "Regole per liberalizzare i servizi pubblici", in Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia* (Bologna: Il Mulino, 2007), pp.29-30.

spazi d'azione di tutti, non bisogna poi stupirsi se talora viene spacciata quale misura liberalizzatrice l'introduzione di nuovi vincoli.

Del resto, anche chi non si riconosce nelle impostazioni più liberiste ammette egualmente che, in un contesto come il nostro, la minaccia al successo delle liberalizzazioni viene soprattutto da un ritorno dell'interventismo. Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri insistono sulla difficoltà, per l'attività di regolazione dei settori di pubblica utilità (ma l'affermazione può essere generalizzata), di navigare tra Scilla e Cariddi: "Scilla consiste nella invadenza della funzione allocativa 'diretta' nella prassi regolatoria, che rischia di distogliere la regolazione dall'attività che le è propria di curare l'efficiente funzionamento dei mercati e di promuovere la concorrenza", mentre "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".⁷ Il fatto che quest'ultimo punto sia discutibile alla luce di altre impostazioni teoriche passa in secondo piano di fronte all'ammissione di De Vincenti e Vigneri che "con ogni probabilità" il rischio è quello di infrangersi su Scilla.

Nell'ambito di questa ricerca, quindi, liberalizzare significa non solo passare dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore, ma anche allo Stato che regola poco e bene – e "bene" è di necessità "poco". E che circoscrive la sua attività di regolazione principalmente a quei settori gravati dalla presenza di un monopolio naturale – altro concetto discutibile ma utile, nell'ambito di questa discussione, a indicare quei segmenti dell'attività economica caratterizzati da alti costi di duplicazione e rendimenti decrescenti. In un ordine di mercato il concetto di monopolio naturale è criticabile:⁸ esso assume però una rilevanza sostanziale nel momento in cui ci si trova di fronte a *incumbents* che, in assenza di provvedimenti *ad hoc*, potrebbero sfruttare la loro posizione di controllo sul monopolio naturale stesso, ottenuta grazie al loro precedente status di monopolisti dell'intero mercato, per operare politiche discriminatorie od opportunistiche contro i competitori. Lo Stato, cioè, dovrebbe occuparsi di garantire condizioni di accesso non discriminatorie alle infrastrutture essenziali, e adottare quei vincoli, e solo quelli, che sono indispensabili a evitare, nella gestione e negli investimenti, politiche opportunistiche. In altri termini, il ruolo regolatorio dello Stato dovrebbe limitarsi alla regolazione delle reti, in particolare quelle pre-esistenti alla liberalizzazione che, lasciate in mano all'*incumbent*, gli fornirebbero un vantaggio competitivo insormontabile. Questo peraltro contribuisce a spiegare la posizione a favore della separazione proprietaria delle reti, nei settori in cui esse sono presenti:⁹ l'assenza di conflitti di interesse alleggerisce, necessariamente, il peso e l'esigenza di regolare. In tutti gli altri casi, liberalizzare significa individuare e cancellare posizioni di rendita e, in un certo senso, è una missione "a termine". In breve, non sempre liberalizzare è sinonimo di deregolamentare – non lo è nel caso di monopoli pubblici in settori caratterizzati da infrastrutture a rete non duplicabili – ma spesso i due termini coincidono; e quando non lo fanno, liberalizzare non è mai sinonimo di regolare tanto o confusamente.

Due ultime questioni sono rilevanti rispetto al concetto di "liberalizzazione" qui adottato. La prima è che il momento chiave di un processo di liberalizzazione – cioè il discrimine tra un mercato liberalizzato e uno no – sta nella rimozione delle barriere (legali) all'ingresso. Pur nel rispetto delle differenze anche profonde tra i settori in esame, per riprendere una riflessione di Pippo Ranci, un mercato concorrenziale si distingue per "l'ampiezza dell'accesso e [la] trasparenza ed equità del processo concorrenziale: al successo molti possono sperare, realisticamente, di giungere, in quan-

7: Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, "Introduzione" a Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri (a cura di), *Le virtù della concorrenza* (Bologna: il Mulino, 2006), p.20.

8: Si veda ad esempio Thomas J. DiLorenzo, "The Myth of Natural Monopoly", *The Review of Austrian Economics*, vol.9, n.2, 1996, pp.43-58, http://www.mises.org/journals/rae/pdf/rae9_2_3.pdf.

9: Nel caso delle telecomunicazioni, questo livello di separazione non viene raggiunto neppure nel paese *benchmark*, il Regno Unito, che adotta un modello di separazione funzionale. Idealmente, tuttavia, l'Istituto Bruno Leoni ritiene che maggiore è il livello di separazione delle reti dagli ex monopolisti pubblici, e più efficaci saranno i risultati della liberalizzazione. Si veda Rosamaria Bitetti e Massimiliano Trovato, "Privatizzazioni di successo. Il caso BT", *IBL Briefing Paper*, n.35, novembre 2006, http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_35_British_Telecom.pdf.

to l'accesso è ampiamente garantito; il successo si raggiunge in base alla manifestazione di qualità pertinenti e verificabili; le distorsioni e gli abusi sono abbastanza rari, e puniti con sufficiente probabilità, da rendere plausibile una fiducia, da parte di tutti, nella convenienza a partecipare con modalità corrette".¹⁰ Secondariamente, un mercato liberalizzato è per definizione un mercato in cui qualunque impresa è contendibile: nessun attore è tutelato nella sua quota di mercato a prescindere dalla sua capacità di incontrare la domanda, offrendo beni o servizi vincenti nel rapporto qualità-prezzo rispetto a quelli dei concorrenti. Ne segue, quindi, che un mercato liberalizzato è tendenzialmente un mercato dinamico, non schematizzabile nella sua evoluzione.

La distinzione tra un'idea *processuale* e un'idea *statica* di mercato è stata espressa in forma molto efficace da Friedrich A. von Hayek. In un suo saggio del 1946, "The Meaning of Competition", l'economista austriaco sottolinea come un osservatore esterno (e quindi anche un legislatore, il membro di un'autorità regolatrice, un funzionario) non sia in grado di sapere ciò che è bene accada all'interno di un dato settore produttivo.¹¹ È solo la complessa interazione tra consumatori e produttori, e lo sforzo di questi ultimi per soddisfare al meglio la loro clientela, che può orientare in maniera positiva l'evoluzione generale dell'economia.

Tale strutturale tensione verso il cambiamento, caratteristica di ogni mercato aperto, è stata evidenziata con particolare enfasi da quegli studiosi persuasi che il mercato sia essenzialmente il campo d'azione di soggetti attivi, e non già uno spazio dominato da logiche meccanicistiche e quindi prevedibili. Secondo Israel Kirzner, "l'imprenditorialità e la competitività sono due lati della stessa medaglia".¹² In pagine ormai classiche, lo studioso americano ha enfatizzato il ruolo cruciale dell'attore all'interno di un'economia in mutamento, e ha opposto la visione statica e quella dinamica della concorrenza. Ad esempio, nella visione statica "della teoria della concorrenza perfetta, per imperfezione della concorrenza generalmente si intende solo l'assenza di perfetta elasticità delle curve di domanda (offerta) che i venditori (acquirenti) hanno di fronte a loro". Al contrario, in una visione che valorizzi davvero il ruolo dell'imprenditore "la concorrenza nel senso di processo è presente, almeno potenzialmente, sino a che non ci sono impedimenti arbitrari all'ingresso. Sino a che gli altri sono liberi di offrire le opportunità più allettanti di cui sono a conoscenza, nessuno è esentato dallo stimolo, né dalla necessità di competere".¹³

Aprire il mercato, allora, non vuol dire progettare un ordine predeterminato: con molti concorrenti e prezzi bassi (o il contrario). Liberalizzare vuol dire restituire ad ognuno la facoltà di intraprendere nei più diversi ambiti e lasciare che i risultati siano quelli che le opzioni dei consumatori faranno poi venire alla luce.¹⁴ Liberalizzare, quindi, non coincide con la *jihad* contro i monopoli e i cartelli veri o presunti, se questi si formano in virtù di dinamiche di mercato: la liberalizzazione implica però la rimozione di quegli elementi normativi o regolatori che consentono o puntellano la forma-

10: Pippo Ranci, "Concorrenza e liberalizzazione: la mezza liberalizzazione dei servizi energetici a rete", *Note e contributi del gruppo di lavoro su "Istituzioni ed economia: declino, competitività, sviluppo"*, 31 maggio 2004, http://www. astrid-online.it/Economia-e/Note-e-con/Pippo-Ranci-2-13_07_04.pdf.

11: Friedrich A. von Hayek, "Il significato della concorrenza", in *Conoscenza, mercato, pianificazione* (Bologna: il Mulino, 1988), pp.293-308.

12: Israel M. Kirzner, *Concorrenza e imprenditorialità* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 1997), pp. 148-9.

13: *Ivi*, pp.152-153.

14: Uno degli autori che più ha enfatizzato come in un'economia di mercato i produttori dipendano dalle decisioni dei consumatori è Ludwig von Mises. In un suo scritto del 1958 egli afferma che "gli imprenditori, i capitalisti e i proprietari terrieri sono dei delegati dei consumatori; e il loro mandato è revocabile. Per essere ricco, non è sufficiente avere risparmiato e accumulato il capitale una volta. È necessario investirlo ripetutamente in quelle produzioni che meglio soddisfano i bisogni dei consumatori. Il processo di mercato è un plebiscito ripetuto quotidianamente; esso espelle inesorabilmente dai ranghi delle persone produttive coloro che non impiegano la loro proprietà in sintonia con gli ordini dati dal pubblico. Ma il *big business*, bersaglio dell'odio fanatico di tutti i governi contemporanei e dei sedicenti intellettuali, acquisisce e preserva la sua grandezza poiché esso lavora per le masse. Gli impianti che soddisfano i bisogni di pochi non raggiungono grandi dimensioni", in *Libertà e proprietà* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2007), p.12.

zione di monopoli o cartelli e ostacolano la contendibilità delle imprese e delle quote di mercato. Quello che interessa, dunque, sono i monopoli e i cartelli legali, come argomenta Bruno Leoni:

Il regime di mercato, ed è tale il regime in cui non esistono i monopoli per patente del sovrano, *e in cui inoltre non esistono interferenze nella libertà di non produrre*, del tipo di quelle costituite dalla legislazione antirestrittiva e pretesamente antimonopolistica di cui sopra, *non è*, ovviamente, il regime ideale della cosiddetta concorrenza perfetta, in cui nessun produttore può influenzare con la sua offerta la domanda del compratore. Ma è in ogni caso il regime in cui il produttore ha interesse a compiacere il consumatore *anche quando il produttore controlla – apparentemente o realmente – la maggior parte dell’offerta di un bene.*¹⁵

Significativamente, per Leoni col termine monopolio “si può ugualmente chiamare in causa il sistema sindacale”,¹⁶ mentre alcune realtà pretesamente monopolistiche o anticoncorrenziali poggiano semplicemente su un esito di mercato diverso da quello che gli “ingegneri della competizione” si sarebbero aspettati o avrebbero gradito. Da tale scarsa comprensione delle reali dinamiche di mercato, e del ruolo discriminante delle barriere legali, derivano tanti fraintendimenti in merito a come dovrebbe essere interpretato il ruolo delle autorità di regolazione e quali abusi andrebbero effettivamente sanzionati.¹⁷ In questo senso, liberalizzare significa dunque ridurre al minimo la quota di regolazione, nella convinzione che l’eccesso di norme o di atti normativi crei incertezza e confusione e, quindi, di per sé rappresenti una barriera all’ingresso. Analogamente importante è la stabilità delle norme: le regole devono cambiare raramente, in maniera chiara, attraverso un processo trasparente, e possibilmente in momenti di relativa tranquillità dei mercati – per esempio, non quando si stanno verificando importanti cambiamenti al vertice o nell’azionariato di imprese di grandi dimensioni, il cui valore è naturalmente impattato dalla regolazione vigente. A questo va aggiunto che, per limitare gli effetti dell’instabilità e per non far rientrare dalla finestra quegli elementi pubblicistici che sono stati fatti uscire dalla porta delle liberalizzazioni, è bene che la definizione di “servizio pubblico” o la richiesta di *affordability* siano contenute al minimo, introdotte con cautela, e idealmente mai utilizzate. In alcuni casi – tra i settori qui esaminati, ciò si verifica in maniera clamorosa in quello postale – il riferimento a valori o interessi non economici è uno strumento per limitare i danni della liberalizzazione all’*incumbent*.

Perché liberalizzare

Il tentativo di misurare il grado di liberalizzazione di diversi settori prescinde dal giudizio di merito sulle liberalizzazioni. Quello che qui si è provato a fare è offrire uno strumento, anzi tutto ai *policy makers* e agli *opinion leaders* ma anche al pubblico in generale, per capire a che punto è l’Italia nel processo di liberalizzazione della sua economia. Qualunque sia il risultato di questa misurazione, essa non dice se si è fatto troppo o troppo poco: dice solo quanto si è fatto. Da questo dato ognuno trarrà le sue conseguenze.

15: Bruno Leoni, *La sovranità del consumatore* (Roma: Ideazione Ideatrice, 1997), p.159.

16: *Ivi*, p.129. Sul punto si è soffermato Giuliano Cazzola: “l’impianto legislativo e contrattuale della protezione sociale è del tutto funzionale alla difesa del blocco sociale e di potere costruito intorno al sindacalismo tradizionale. Le radici di questo novello *ancien régime* sono saldamente piantate nel mercato del lavoro tutelato, i cui punti di forza si trovano nel pubblico impiego, negli addetti delle industrie manifatturiere medie e grandi e nelle aziende di servizi di pubblica utilità, nei pensionati. Infatti, quasi tutti gli istituti normativi e contrattuali sono pensati e finalizzati in funzione delle caratteristiche lavorative, professionali e culturali di questi ceti sociali”, *Biblioteca della libertà*, n.153, gennaio-aprile 2000, p.127.

17: In merito ad alcuni casi concreti, si vedano Alberto Mingardi e Paolo Zanetto (a cura di), *Colpirne uno per educarne cento. Il caso Microsoft e il futuro della concorrenza in Italia*; Riccardo Gotti Tedeschi, “GE-Honeywell: come cambia l’antitrust in Europa”, *IBL Briefing Paper*, n.19, maggio 2005, http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_19_GE_Honeywell.pdf; Carlo Stagnaro e Stefano Verde, “Cartelli, cartelloni e carte bollate. Il caso dei carburanti”, *IBL Briefing Paper*, n.40, marzo 2007, http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_40_Benzina.pdf.

È tuttavia evidente che, agli occhi degli autori e dell'Istituto Bruno Leoni, liberalizzare è utile, giusto e importante. Utile, perché aumentare le possibilità di ingresso su un determinato mercato significa dare, a tutti, un'opportunità in più: sia a chi vorrebbe cimentarsi in quel settore (e oggi magari non può), sia ai consumatori, che grazie a una maggiore pluralità di offerta, attuale o potenziale, vedono crescere la loro libertà di scelta, sia ai lavoratori – attuali o potenziali – e agli *outsiders* del mercato del lavoro (compresi quanti operano nel sommerso). Non solo: sono anche tutelati. Infatti, da un lato ogni produttore è incentivato a fare meglio del concorrente per guadagnare una più ampia quota di mercato; dall'altro, i produttori inefficienti vengono automaticamente scartati dalla disponibilità di imprese migliori. Liberalizzare è anche giusto, perché è coerente con la protezione della libertà individuale, cioè della libertà di ogni individuo o gruppo di individui (impresa) di fare quel che crede del suo tempo e delle sue risorse – incluso investirli in settori in cui oggi è difficile o impossibile entrare a causa della presenza di barriere legali all'ingresso, sottoponendosi così al giudizio dei consumatori.¹⁸ Infine, liberalizzare è importante perché dall'espansione delle opportunità di tutti passa necessariamente la ripresa economica di un paese come l'Italia che è zavorrato dal peso dello Stato, nel senso più lato che questa espressione possa assumere. Le forze economiche del paese sono imbrigliate da una coltre fatta di leggi, regolamenti, tasse, che vengono emanati a livello nazionale e regionale, che s'intersecano e si sovrappongono, creando incertezze e costi.

Liberalizzare cambia anche la struttura del mercato, determinando incentivi all'efficienza – sia a livello di imprese che di lavoratori: potendone raccogliere i frutti, gli occupati sono spinti a diventare più produttivi, mentre i “fannulloni” possono essere identificati e sanzionati.¹⁹ “L'apertura del mercato – scrivono Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari – la progressiva riduzione dei vincoli e la rimozione delle barriere all'entrata agiscono non solo sui livelli, ma anche sui tassi di crescita della produttività, influenzando gli incentivi delle imprese a innovare”.²⁰ Tuttavia, come si è specificato in precedenza, questo studio non intende valutare l'efficienza dei settori analizzati né, a parere degli autori, questo è un argomento decisivo, sebbene *in generale* le pressioni competitive innescate dalla liberalizzazione comportino guadagni di efficienza. Analogamente, l'Istituto Bruno Leoni ritiene assai parziale uno degli argomenti più gettonati, a favore delle liberalizzazioni; che cioè esse facciano scendere i prezzi. Naturalmente ciò è possibile, ma non necessariamente si verifica. In alcuni casi – per esempio il trasporto pubblico, per il quale oggi il prezzo dei biglietti copre solo una quota minoritaria delle entrate, mentre il resto è garantito dai sussidi pubblici – la liberalizzazione può determinare un aumento dei prezzi, o almeno della parte di prezzo che è visibile agli occhi dei consumatori. In altri casi – quello dell'elettricità e del gas, per esempio – gli effetti della liberalizzazione possono essere mascherati da altri fattori che entrano in gioco, come l'aumento delle quotazioni del greggio sui mercati internazionali o dalla preponderanza (e magari l'aumento) della componente fiscale del prezzo rispetto a quella industriale. Sempre, le eventuali riduzioni dei prezzi avvengono in termini reali, ma non sempre si manifestano anche in termini nominali, per cui il consumatore potrebbe benissimo non percepirla (è accaduto nell'elettricità). Quel che si può affermare è che, nella misura in cui le liberalizzazioni inducono efficienza e razionalizzazione dei processi produttivi, esse pongono le basi perché si possano verificare anche delle riduzioni dei prezzi reali, che spesso si materializzano grazie all'erosione degli extra-profitti in se-

18: Quando nel diciassettesimo secolo il grande giurista inglese Edward Coke combatté la volontà della regina Elisabetta I di introdurre patenti regi e altre forme legali di limitazione della concorrenza, usò soprattutto un argomento di natura morale: egli “difese la libertà economica non per proteggere il ricco ma per salvaguardare il povero, abbattendo ogni limitazione legale all'esercizio di quelle libertà che potevano dargli un'opportunità di lavorare per lasciare alle spalle la miseria” (Timothy Sandefur, “The Common Law Right to Earn a Living”, *The Independent Review*, vol.VII, n.1, estate 2002, p.70). A giudizio di Coke, “secondo l'autentica *common law* era legittimo per ogni uomo compiere qualsiasi lavoro che serve a mantenere se stesso e la sua famiglia” (80 Eng. Rep. 1055 [1614], 1057).

19: Il problema dei fannulloni è particolarmente grave nella pubblica amministrazione. Si veda Pietro Ichino, “Il sindacato e i nullafacenti”, *Il Corriere della Sera*, 29 agosto 2006.

20: Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari, “Introduzione” a Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, p.9.

guito alle aumentate pressioni competitive (e che però, in alcuni casi, possono manifestarsi sotto forma di competizione sulla qualità del servizio, non sui prezzi).

Un argomento che ci sentiamo di rifiutare è quello della reciprocità. Quando si parla di mercati dove l'offerta è ampiamente internazionalizzata, infatti, si leva sovente la richiesta di non procedere a "ulteriori" liberalizzazioni finché altri paesi – i partner europei anzitutto, ma non solo – non fanno lo stesso. Il punto è che la liberalizzazione non è un esercizio di generosità verso le imprese straniere: è in primo luogo la rivendicazione del diritto di consumatori, produttori e lavoratori a scegliere che fare dei loro soldi e del loro tempo, come investirli e dove, presso chi rifornirsi di beni e servizi. Chi guadagna da una liberalizzazione sono primariamente le imprese efficienti e i consumatori nazionali; non si vede come questi ultimi, in particolare, possano trarre vantaggi diretti dalla liberalizzazione di un mercato straniero, e quindi non si capisce come quest'ultima possa essere posta a condizione della liberalizzazione del mercato italiano. Come scrive Pascal Salin,

una politica di liberalizzazione è sempre difficile per ragioni simmetriche a quelle che spiegano la crescita della protezione: se questa politica è graduale, quelli che sono i primi a perdere la loro protezione subiscono una perdita netta. Da questo punto di vista, una politica 'brutale' è preferibile: in effetti, quelli la cui protezione scompare trovano tuttavia una compensazione nel fatto che la protezione degli altri scompare simultaneamente. Se essi perdono come produttori, guadagnano come clienti di attività meno protette. Ma, peraltro, uno smantellamento molto rapido della protezione, soprattutto se gli effetti protezionisti erano numerosi e importanti, comporta cambiamenti brutali della struttura dei prezzi relativi. Talune attività scompaiono improvvisamente come non redditizie ed eventualmente falliscono, altre al contrario diventano estremamente vantaggiose. Poco a poco, sicuramente, i fattori di produzione si sposteranno dalle prime verso le seconde, i produttori faranno sforzi di adattamento nelle attività meno redditizie.²¹

Ciò pone, evidentemente, il problema della transizione: le liberalizzazioni non sono mai indolori, e lo sono tanto meno quanto più il settore che viene liberalizzato era statalizzato. La prospettiva di dover affrontare una transizione non deve però distogliere dall'obiettivo di liberalizzare. Da un lato, infatti, nel lungo termine i benefici globali netti delle liberalizzazioni sono ampiamente superiori ai costi. Dall'altro, sebbene compensare i "perdenti" della liberalizzazione può talora essere necessario soprattutto per ragioni politiche, non bisogna dimenticare che molti di essi sono stati, fino al giorno prima, vincenti, a spese dei consumatori e del mercato, i quali non sono stati e non saranno compensati per le perdite – finanziarie, di efficienza o di altro genere – subite nel passato.

C'è anche un'altra ragione per cui occorre procedere con le liberalizzazioni: ormai il processo è iniziato ed è, in certa misura e nel breve termine, irreversibile. Il tabù del monopolio pubblico è stato ormai violato e, con più o meno successo, in tutti i settori qui analizzati dei passi avanti sono stati fatti. La minaccia, oggi, non è tanto quella delle non liberalizzazioni, quanto quella delle liberalizzazioni incomplete e perciò inefficaci. Liberalizzare poco e male genera distorsioni e spesso produce effetti che paiono negativi ai consumatori, anche quando non lo sono oppure sono dovuti a ragioni diverse dalle liberalizzazioni, e in genere non è sufficiente a far emergere i benefici delle liberalizzazioni. Afferma Ranci: "la liberalizzazione italiana è stata... più debole di quello che è necessario per cogliere i benefici di un mercato concorrenziale. Alcuni benefici ci sono, altri si stanno realizzando, ma la liberalizzazione non è un 'continuum': esiste una soglia minima di riforma al di sotto della quale i mercati non funzionano bene e non si ha una concorrenza efficace".²²

21: Pascal Salin, *Globalizzazione o barbarie* (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2007), pp. 87-88.

22: Pippo Ranci, "Concorrenza e liberalizzazione: il caso dei servizi energetici a rete", in Luisa Torchia e Franco Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese* (Bologna: il Mulino, 2005), <http://www.unicatt.it/seminaridelmartedi/seminari20052006/Ranci.pdf>.

In altri termini, l'Italia è stata costretta – sia per ragioni politiche dall'Unione Europea, sia per ragioni economiche dall'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica e ridisegnare l'assetto dei mercati e del lavoro nell'epoca della globalizzazione – a iniziare un processo che oggi è difficile arrestare. Contemporaneamente, l'aver iniziato a liberalizzare senza quasi mai portare a termine tale opera ha portato il paese in una sorta di palude regolatoria, creando problemi anche gravi. Per esempio, lo Stato ha rinunciato a intervenire con gli strumenti classici, ma al tempo stesso non ha aperto le porte a una vera competizione, perdendo l'occasione di creare momenti di eccellenza. C'è di più. La condizione di alcuni mercati, che sono formalmente liberalizzati ma nei fatti ancora si trovano sotto l'ipoteca pubblica o sono ostaggio dell'*incumbent*, coincide con una grande incertezza che disincentiva i *newcomers* dal tentare la sorte nel nostro paese. Il risultato è che non solo le inefficienze, dove presenti, non vengono del tutto rimosse, ma anche che si rinuncia agli strumenti per correggerle: che sono la competizione in un mercato liberalizzato e la decisione politica (assumendo che possa essere efficace) in un mercato non liberalizzato.

In altri casi l'assenza di liberalizzazione risponde alla semplice paura o non comprensione del senso profondo delle liberalizzazioni. Eppure in diversi settori – quelli caratterizzati da infrastrutture a rete, su tutti – l'Italia è stata e forse è tuttora all'avanguardia, in un momento in cui gli sforzi di liberalizzare l'economia, in Europa come a livello globale, marcano il passo. Se l'Italia si ferma, perde due volte. Perde il vantaggio del *first mover*, cioè l'opportunità di essere tra i primi paesi europei ad aver preso sul serio la sfida della globalizzazione e ad aver creato un ambiente favorevole alla libertà d'impresa e agli investimenti, nazionali ed esteri. E perde perché, non avendo una tradizione di solida ed efficiente pubblica amministrazione come la Francia, in un'Europa che torni allo statalismo l'Italia sarebbe il più classico dei vasi di coccio tra i vasi d'acciaio. È quindi nell'interesse di tutti non abbandonare a metà il percorso virtuoso delle liberalizzazioni. L'Italia una sola opzione: liberalizzare bene, tutto, e in fretta.

I settori in esame

Quando si parla di liberalizzazioni, l'attenzione si concentra molto spesso sui soli servizi di pubblica utilità. Pur costituendo una fetta importante della nostra economia, e senza dubbio una che deve essere radicalmente liberalizzata per potersi adeguare alle regole del mercato, essi non la esauriscono. Lo spirito di questo lavoro è stato anzi quello di guardare a 360 gradi e individuare anche altri settori che necessitano di riforme nel senso del mercato e che, in particolare, non sono (sufficientemente) contendibili o che sono ancora caratterizzati da rilevanti barriere legali all'ingresso.

Si è pertanto scelto di analizzare i seguenti mercati:

- ➔ Elettricità
- ➔ Gas
- ➔ Telecomunicazioni
- ➔ Trasporto ferroviario
- ➔ Trasporto aereo
- ➔ Poste
- ➔ Professioni intellettuali
- ➔ Lavoro

L'elenco non è completo e, probabilmente, neppure esaustivo per offrire un quadro solido della nostra economia. Molti mercati non sono stati analizzati – su tutti, quello dei servizi finanziari, che certo è di primaria rilevanza. In alcuni casi il perimetro dell'analisi è circoscritto: per quel che riguarda le professioni intellettuali, per esempio, ci si è limitati a quattro di esse – architetti, avvocati, contabili e ingegneri. Eppure l'idea di fondo è che, per avviare un lavoro, bisogna cominciare da qualcosa. Al tempo stesso, i settori analizzati sono rilevanti e, come talvolta va di moda dire,

“strategici”, qualunque cosa significhi. In questo senso, pur con tutte le cautele del caso, possono essere considerati rappresentativi dell’economia italiana nel suo complesso. Va anche precisato che quella 2007 è la prima edizione dell’*Indice delle Liberalizzazioni*, un’iniziativa che l’Istituto Bruno Leoni intende sostenere e approfondire negli anni. Le prossime edizioni, a partire da quella 2008, consentiranno sia un maggiore approfondimento dei settori qui considerati, sia l’inclusione di altri. Inoltre, prevediamo di aggiornare l’Indice dopo l’estate, in modo da includere nell’analisi gli eventuali cambiamenti – in meglio o in peggio – che saranno rilevati nelle relazioni annuali delle Autorità indipendenti di regolazione, che saranno pubblicate poco dopo la diffusione di questa prima edizione.

La scelta dei settori rivela qualcosa dei criteri che ci hanno guidato nella definizione di questo progetto. Il primo è la volontà di mettere a disposizione del lettore uno studio che sia eterogeneo. Possiamo infatti identificare almeno tre gruppi di settori: quello dei mercati caratterizzati da infrastrutture fisiche a rete (elettricità, gas, telecomunicazioni, trasporto ferroviario); quello dei mercati caratterizzati da reti non fisiche (trasporti aerei e poste); quelli, infine, per cui si può parlare di liberalizzazione solo in senso lato e per i quali il ricorso a tale concetto richiede qualche cautela ed è comunque, a suo modo, originale (professioni intellettuali e lavoro). Secondariamente, abbiamo voluto includere – ricollegandoci alla distinzione già introdotta – sia mercati il cui punto di partenza era un monopolio pubblico, sia mercati in cui il problema era di eccesso normativo o di eccessiva rigidità delle norme. Terzo, abbiamo voluto trattare settori per cui il processo di liberalizzazione sia effettivamente cominciato, che siano oggetto di interventi o dibattiti anche recenti, e che siano stati messi a vario titolo sotto la lente della Commissione Europea.

È ovvio che si tratta di una scelta arbitraria, anche se il grado di arbitrarietà è destinato a diminuire man mano che il raggio dell’Indice si amplierà, negli anni prossimi. È altrettanto chiaro, però, che questa scelta consente di abbracciare uno spettro di mercati che, pur nella loro diversità, condividono problemi rilevanti, i quali sono riconducibili al permanere di norme precedenti alla liberalizzazione o al successo delle pressioni lobbistiche degli *incumbent*. In alcuni casi il risultato raggiunto finora è soddisfacente; in altri è deludente; in tutti i casi resta ancora molta strada da percorrere, e uno degli obiettivi di questo lavoro è quello di dare una valutazione quantitativa e immediatamente comprensibile di quanto, e cosa, resta da fare.

Il fatto che tutti questi settori siano riconosciuti come strategici – e volutamente tale termine non viene qui definito – e che siano stati oggetto di interventi recenti (giunti a buon fine oppure no) è del resto spia di un altro elemento. Far sì che essi “funzionino meglio” – e la nostra convinzione è che liberalizzare serva anche a questo – è quindi necessario per rafforzare la competitività del paese. La competitività è un termine tanto gettonato quanto vuoto, se si prescinde dall’implementazione di quelle riforme che possono cambiare il volto della nostra economia. Come si diceva, per cominciare bisogna cominciare da qualcosa. Vale per la realizzazione di questo Indice, ma vale anche per le liberalizzazioni: bisogna cominciare da quei settori dove l’intervento è più urgente e dove le potenzialità da liberare sono maggiori. La lista da noi elaborata può non coincidere con quella delle reali priorità del paese, ma non vi è neppure molto distante.

La metodologia

Coerentemente con le premesse, l’analisi si è concentrata in generale sugli aspetti legali e regolatori relativi, in particolare, all’ingresso sul mercato. Obiettivo del lavoro era, per ciascun settore, fornire una valutazione quantitativa dello “stato dell’arte”. Come termine di confronto rispetto a cui misurare le liberalizzazioni italiane, si è scelto di non elaborare un modello ideale di “mercato liberalizzato”: la critica di svolgere un lavoro meramente teorico e privo di aggancio pratico, pur debole sotto il profilo dell’analisi economica, avrebbe avuto la sua presa. Abbiamo pertanto scelto un’altra strada: confrontare l’Italia con le *best practices* internazionali. In altre parole, per ogni settore si è scelto uno o più paesi *benchmark*. Quella del *benchmark* è una scelta arbitraria ma ragionevole: è possibile, per esempio, che esistano mercati meglio organizzati di quello britannico per

elettricità, gas e telecomunicazioni, ma quello britannico è un mercato che funziona e che sovente è chiamato a esempio. Inoltre, per omogeneità di confronto, si è deciso di individuare *benchmark* all'interno dell'Unione Europea. Ciò è dovuto anche al fatto che in quasi tutti i settori considerati il processo di liberalizzazione è intrecciato al recepimento di specifiche direttive comunitarie, che sono uguali per tutti e che costituiscono un vincolo non aggirabile, nel bene e nel male. Fa parte della definizione di *benchmark* il fatto che si tratti di un modello per noi, cioè di una realtà che si è spinta oltre nello sforzo liberalizzatore. Come si vedrà più avanti, il giudizio varia molto da settore a settore: ciò che è indice di successo in alcuni casi (per esempio l'elettricità) è segno di quanto altre situazioni (per esempio le professioni intellettuali) siano arretrate e richiedano maggiore impegno. E, per stare all'esempio citato, all'interno delle professioni intellettuali alcune appaiono più liberalizzate di altre, in Italia, perché lo sono meno, nel Regno Unito. Questo costituisce un evidente limite del presente lavoro: ma un limite non coincide con un problema o un errore, se se ne è consapevoli e se se ne tiene conto.

Ogni settore viene schematizzato attraverso un certo numero di indicatori – generalmente, ma non sempre, tre – ciascuno dei quali strutturato attraverso sottoindicatori. A volte questi ultimi si basano su misure quantitative, laddove disponibili e utili allo scopo; in altri casi esprime una valutazione arbitraria dell'autore dell'indagine. Ancora una volta, l'arbitrarietà è indispensabile ma, crediamo, poggia sul terreno della ragionevolezza. Si può discutere se un singolo elemento sia stato valutato in maniera troppo generosa o rigida; si può mettere in questione il peso ad esso assegnato; ma è più difficile contestarne, per così dire, l'ordine di grandezza. Per fare un esempio: il grado di separazione delle infrastrutture a rete può essere considerato più o meno importante rispetto ad altri fattori; ma è unanime convinzione, anche di chi è avverso alle liberalizzazioni, che esso sia implicito in una politica di liberalizzazioni, e quindi è difficilmente criticabile la scelta di valutare positivamente quei settori che sono strutturati secondo un grado di separazione più spinto (rispetto al benchmark) e negativamente gli altri.

L'Indice settoriale di liberalizzazione – che in ultima analisi è un numero compreso tra zero e cento – è uno strumento estremamente sintetico, con tutti i pregi e i difetti di questo genere di oggetti. Al tempo stesso vuole essere, compatibilmente con la significativa quota di arbitrarietà connessa alla sua elaborazione, una misura ragionevolmente approssimata – ancora una volta: come grandezza e, in prospettiva, rispetto alla capacità di catturare *trend* – di un dato di fatto. Detto in altri termini: nessuna misura, neppure nelle scienze fisiche, è *esatta*; tutte le misure, se effettuate con strumenti adeguati, sono *affidabili*, purché si abbia ben chiaro il livello di affidabilità. Nel nostro caso, un cambiamento nella valutazione di uno o pochi punti percentuali è insignificante: un cambiamento di decine di punti percentuali è significativo. Brutalmente: dal nostro punto di vista, c'è poca o nessuna differenza tra il 50 per cento di liberalizzazione del lavoro e il 58 per cento del gas, mentre c'è una grande differenza tra il 38 per cento delle poste e il 72 per cento dell'elettricità.

Per rispettare questi paletti, abbiamo fissato quattro requisiti, che ci pare siano soddisfatti:

- Settorialmente, l'Indice deve trasmettere un'informazione: il lettore deve capire intuitivamente qual è lo stato di avanzamento del processo di liberalizzazioni nel singolo settore rispetto al paese *benchmark*;
- L'Indice deve essere confrontabile: cioè, deve essere elaborato in maniera tale da poter dire che il settore X è più o meno liberalizzato del settore Y (rispetto ai rispettivi *benchmark*);
- La confrontabilità richiede l'adozione di un metro comune, in modo tale da consentire una media tra i diversi settori che possa sintetizzare il grado di liberalizzazione dell'economia italiana – da qui la scelta della percentuale;
- La confrontabilità non deve valere solo tra i settori, ma anche durare nel tempo, in modo che ogni anno si possa elaborare un Indice che renda possibile il monitoraggio dell'evoluzione delle liberalizzazioni in Italia.

Per conseguire questi obiettivi sono stati necessari i seguenti passi:

- Una ricognizione, settore per settore, sulle normative esistenti e sull'assetto regolatorio;
- L'identificazione, settore per settore, delle barriere all'ingresso – normative, regolatorie o di altra natura;
- L'identificazione, per ogni settore, degli indicatori e sottoindicatori utili a valutare lo stato delle liberalizzazioni;
- L'analisi degli indicatori e del peso di ciascuno di essi, settore per settore, nell'ambito di una visione d'insieme, in maniera da adottare indicatori coerenti e produrre risultati confrontabili.

Il passo conclusivo dello studio – quello scientificamente più azzardato e quindi maggiormente arbitrario e da trattare con cautela – consiste nella duplice decisione che i settori analizzati siano, nel loro complesso, rappresentativi dell'economia italiana; e che sia possibile costruire un Indice di liberalizzazione globale operando una media matematica tra gli Indici settoriali. La media non è stata pesata. Avremmo potuto farlo, per esempio individuando quale criterio di ponderazione la quota di Pil attribuibile a ciascun settore. Non l'abbiamo fatto perché un'analisi come questa non intende valutare l'importanza relativa di un settore rispetto a un altro: intende semmai stimare l'ammontare delle opportunità *per se*. Per il consumatore in un'economia integrata e dinamica fa poca differenza essere soggetto a un sistema energetico inefficiente piuttosto che dover subire le rigidità del trasporto aereo; per chi intenda avviare un'attività imprenditoriale, è relativamente secondario sapere quale settore sia più importante in termini di quota sul Pil. Ciò che conta è, in entrambi i casi, ciò che è possibile e ciò che non lo è. Ed è di scarsa consolazione, per l'aspirante avvocato, sapere se, a livello aggregato, *gli avvocati* producono più o meno Pil delle compagnie operanti nel trasporto ferroviario.

Per la stessa ragione, non abbiamo ritenuto di ostacolo la scelta di *benchmark* diversi per settori diversi. Il senso dell'Indice delle liberalizzazioni non è confrontare l'Italia al Regno Unito (il paese maggiormente ricorrente tra i *benchmark*): è semmai confrontare l'Italia a un paese ideale costruito giustapponendo gli assetti legislativi o regolatori di paesi reali. Poiché questi paesi reali sono tutti membri dell'Unione Europea, l'Indice assume un significato ulteriore: non solo mostrare quanto – e dove – il nostro paese sia arretrato, ma anche dare una visione dell'Europa migliore; di quello che l'Europa potrebbe essere se il processo di integrazione non si fosse incagliato nei nazionalismi ma fosse stato, come molti credevano e speravano, una *race to the top*.

Settore	Benchmark	Indice di liberalizzazione (%)
Elettricità	Regno Unito	72
Gas	Regno Unito	58
Telecomunicazioni	Regno Unito	40
Trasporto ferroviario	Regno Unito / Svezia	49
Trasporto aereo	Irlanda	66
Poste	Svezia	38
Professioni intellettuali	Regno Unito	46
Lavoro	Regno Unito	50
Indice delle liberalizzazioni		52

Analisi dei risultati

La tabella riassume le valutazioni effettuate dagli autori, settore per settore, sul grado di liberalizzazione. Degli 8 settori esaminati, 4 (50 per cento) raggiungono o superano il 50 per cento di liberalizzazione, ma solo 2 (25 per cento) ottengono la “sufficienza” del 60 per cento. La maggior parte dei settori – 5, pari al 62,5 per cento – si collocano nella fascia tra il 40 e il 60 per cento, che anche visivamente incarna l’idea di un processo di liberalizzazione lasciato a metà. Solo uno, il settore postale, si pone al di sotto della soglia simbolica del 40 per cento, col 38 per cento di liberalizzazione. La migliore performance è quella del settore elettrico, il cui 72 per cento riflette in particolare l’elevato grado di separazione della rete dall’*incumbent*. Complessivamente, l’economia italiana (nella misura può essere rappresentata da questi settori) risulta liberalizzata al 52 per cento. Cioè liberalizzata a metà.

Elettricità: 72 per cento

Partendo da una condizione di monopolio pubblico, in un decennio il settore elettrico ha conosciuto una evoluzione molto importante. Gli indici di concentrazione del mercato indicano che la concorrenza si è tradotta nella pratica e ha consentito la formazione di cinque-sei imprese di dimensioni rilevanti. Circa il 70 per cento della domanda è libera di effettuare le sue scelte sul mercato, e di questa una quota sempre crescente si comporta effettivamente come libera. Di conseguenza, il mercato è sempre più contendibile. In particolare, il settore elettrico gode di una scelta di separazione proprietaria dall’*incumbent*, che ha avuto effetti significativi nello stimolare la competizione.

Gas: 58 per cento

Il processo di liberalizzazione, nel settore del gas, ha fatto passi importanti rispetto alla maggioranza degli altri paesi europei, ma non ha ancora evidenziato chiari segnali di contendibilità. Esso può infatti essere definito aperto dal punto di vista della domanda, ma scarsamente competitivo da quello dell’offerta. Nonostante l’introduzione di elementi di concorrenza nella gestione delle infrastrutture e la rottura dell’integrazione monopolistica, il livello di concentrazione rimane ancora alto. L’ingresso di nuovi operatori non è stato in grado di contendere adeguatamente il mercato al principale operatore, a causa delle forti barriere economiche e finanziarie legate all’attività di importazione (evidentemente non superabili per mezzo di una riforma) e alla oggettiva difficoltà nel costruire nuove infrastrutture di adduzione indipendenti. I valori dello *switching factor* suggeriscono che anche la quota di domanda che è libera ancora non si comporti come tale. Infine, il livello di separazione della rete e degli stoccaggi non è sufficiente.

Telecomunicazioni: 40 per cento

Il settore della telefonia fissa rappresenta ancora, dal punto di vista delle liberalizzazioni, un modello di organizzazione fortemente carente. La presenza di barriere legali all’ingresso (in particolare la necessità di affrontare un iter autorizzativo oneroso), il *market share* dell’*incumbent* che resta eccessivamente alto e addirittura presenta segnali di crescita, la contrazione del numero di operatori fanno dare un giudizio negativo sull’apertura del mercato. Per quel che riguarda l’assetto istituzionale, pesano l’intreccio tra la permanenza di una *golden share* su Telecom Italia in capo al governo (che anche recentemente è ricorso alla minaccia di impiegarla per contrastare un cambio nell’azionariato di controllo), una non del tutto limpida applicazione delle direttive europee e le inefficienze dell’Autorità di settore, oltre che una certa tendenza all’iper-regolamentazione tariffaria. Infine, nel caso delle telecomunicazioni la separazione della rete dall’*incumbent* è virtualmente assente.

[Trasporto ferroviario: 49 per cento](#)

Sebbene la situazione normativa in Italia sia (quasi) allineata coi casi più avanzati in Europa, nella pratica la liberalizzazione sembra non riuscire a tradursi. In parte ciò è dovuto all'assenza di un regolatore indipendente. L'inadeguatezza degli investimenti e la presenza di un operatore dominante che, anche grazie al controllo che esercita sulla rete ferroviaria, non ha lasciato spazio ai concorrenti contribuiscono a spiegare la valutazione decisamente insufficiente. Oggi Trenitalia e Rfi sono parte della stessa *holding*, e questo ostacola lo sviluppo di una vera concorrenza. Unico aspetto positivo è che, a dispetto delle difficoltà di implementazione, la presenza di una normativa adeguata ha generato un trend positivo che, negli anni, spingerà il mercato italiano verso le *best practices* internazionali.

[Trasporto aereo: 66 per cento](#)

Il fatto che il trasporto aereo sia retto sostanzialmente da norme europee fa sì che vi sia un elevato grado di convergenza tra i diversi mercati. I voli nazionali sono quasi tutti liberalizzati ad eccezione delle rotte in regime di pubblico servizio. I voli infraeuropei conoscono una piena liberalizzazione e sicuramente questo ha permesso un incremento notevole di questo mercato. I voli internazionali non sono invece liberalizzati ad esclusione di alcune rotte europee (Svizzera, Norvegia), ma a partire dal prossimo Aprile 2008 la situazione conoscerà un cambiamento grazie all'accordo *Open Skies* tra Unione Europea e Stati Uniti.

[Poste: 38 per cento](#)

Il mercato postale in Italia è un caso scuola di settore teoricamente liberalizzato che però, effettivamente, richiede interventi sostanziali. La rilevante quota di mercato dell'*incumbent* è dovuta anche a una serie di vantaggi di cui esso gode: per esempio, su 6,2 miliardi di pezzi complessivamente recapitati nel 2005, Poste Italiane ne produrrebbe 3,95 miliardi, pari al 64 per cento, in mercati ancora riservati e 2,25 miliardi, pari al 36 per cento, in mercati legalmente aperti alla concorrenza. In relazione a quest'ultimo dato è tuttavia necessario precisare che 1,25 miliardi di pezzi riguardano stampe editoriali in abbonamento postale (giornali, riviste, pubblicazioni degli enti *non profit*) per le quali, sulla base delle norme vigenti, solo utilizzando Poste Italiane è possibile usufruire di un contributo statale, erogato direttamente all'azienda pubblica, che abbatte le tariffe mediamente del 60 per cento. L'area del mercato *mail* legalmente aperta alla concorrenza è di fatto totalmente preclusa, ragion per cui la valutazione è gravemente insufficiente.

[Professioni intellettuali: 46 per cento](#)

Il giudizio negativo dipende dall'abnorme sistema ordinistico italiano: di fatto ogni professione riconducibile ad un'attività intellettuale (per quanto possa aver significato logico e sociale una categoria normativa creata appositamente per operare una distinzione tra i lavoratori autonomi) è strutturata attraverso un ordine. Ostacoli e vincoli significativi riguardano tanto l'avvio di un'attività quanto la sua conduzione e organizzazione. Sebbene la situazione sia migliorata in conseguenza del decreto Bersani, il settore è ancora caratterizzato da importanti rigidità. L'analisi, che si è concentrata sui quattro ordini degli architetti, avvocati, contabili e ingegneri, è stata integrata attraverso la valutazione della "quota di ordinismo" – cioè un confronto tra il numero di ordini esistenti in Italia e nel paese *benchmark* – utilizzata per tener conto della regolamentazione che insiste anche su altre professioni intellettuali.

Lavoro: 50 per cento

Rispetto al grado di liberalizzazione della fasi di incontro tra domanda e offerta, il giudizio è positivo, soprattutto se si considerano le rigidità esistenti appena un decennio fa, quando l'Italia era l'unico paese europeo a prevedere ancora il monopolio pubblico del collocamento. Gravemente insufficiente è invece il grado di liberalizzazione delle regole, formali e sostanziali, di estinzione del rapporto di lavoro. La valutazione complessiva è insufficiente.

Italia: Liberalizzati al 52 per cento

Cosa significa, per la nostra economia, essere liberalizzata al 52 per cento? È un dato che, da tanti punti di vista, non stupisce. È forse il valore su cui molti, dovendo indicare una percentuale, avrebbero scommesso. Esso trasmette, con la forza che solo i numeri possono avere, la sensibilità per il fatto che l'Italia ha “riformato a metà”. Ha iniziato il processo di liberalizzazione, in qualche caso si è anche spinta molto in là, ma non è arrivata a fine percorso; talvolta si è arenata nelle fasi iniziali del processo. E questo è un problema, perché se le riforme non sono coerenti, se l'impostazione di un mercato non è chiara, se non viene raggiunta una “soglia minima di riforma” che è anche una soglia critica, il mercato stesso perde la bussola. Non è chiaro se si tratti di un mercato liberalizzato – che non è – o statalizzato – che non è più. Lo Stato generalmente interviene meno che in un mercato statalizzato, ma potenzialmente può farlo, cambiando quasi a piacimento le carte in tavola, e questo di per sé costituisce un deterrente agli investimenti. È vero che, spesso, i tentativi di intromissione pubblica sarebbero infine respinti dalla Commissione Europea: ma la Commissione ha bisogno di tempo per agire, e i tempi di un'istruttoria comunitaria sono troppo lunghi rispetto ai tempi della borsa e dell'economia reale. La recente vicenda legata al controllo di Telecom Italia ne è, se non una prova, almeno un indizio: era chiarissimo che il ricorso alla *golden share* non avrebbe ottenuto il disco verde di Bruxelles, ma il semplice fatto di averlo agitato, assieme a una serie di altre minacce più o meno credibili e a un generale clima di ostilità, hanno spinto la “cordata tex-mex” (At&t e América Móvil) alla ritirata. La lezione è semplice: se non si liberalizza fino in fondo, restano sacche di discrezionalità e arbitrio che, in ultima analisi, nuocciono al mercato, ai consumatori e agli azionisti, limitando le potenzialità di crescita di un settore e ingarbugliando i tentativi di creare valore.

Un risultato del 52 per cento non è basso in termini assoluti – in fondo, se si trattasse di un esame, sarebbe di poco inferiore alla sufficienza – ma è *troppo* basso in relazione ai benefici che una liberalizzazione può produrre e che da essa ci si attendono. È quindi un risultato, dal punto di vista politico, gravemente insufficiente. Per almeno due ragioni. La prima è che dimostra come la politica italiana, nel suo complesso e con lodevoli eccezioni, abbia fatto in generale il “minimo sindacale” a fronte delle richieste europee (anche in altri paesi è andata così, naturalmente, ma questa non è né una giustificazione né una consolazione). La seconda è che, se i cittadini identificano il concetto di liberalizzazione con la pratica delle “mezze liberalizzazioni”, cioè con un cambiamento di per sé fastidioso – nel senso che è sempre fastidioso dover spendere tempo e impegno per “imparare” le nuove regole del gioco – ma inadeguato a produrre effetti visibilmente positivi, c'è il rischio che si venga a creare un clima ostile alle liberalizzazioni con la stessa rapidità con cui si era formato, in passato, un clima ad esse favorevoli. In parte questo è già accaduto, anche a causa di una retorica pro-liberalizzazioni generosa ma talvolta semplicistica. Chi ha promesso, per mezzo delle liberalizzazioni, ciò che non necessariamente le liberalizzazioni possono dare (per esempio la riduzione dei prezzi, che magari c'è stata, ma è misurabile solo *ceteris paribus*, mentre le condizioni sono drammaticamente cambiate), non ha reso un buon servizio alla causa del libero mercato. Quello che oggi serve, quindi, non è solo liberalizzare, ma anche spiegare cos'è – e cosa non è – una liberalizzazione, quali sono i suoi effetti, le sue conseguenze, i suoi costi e i suoi benefici. L'Indice delle liberalizzazioni serve esattamente a questo: a mostrare che, per caso o per decisione, per necessità o per virtù, l'Italia ha fatto tanto ma ancora deve fare molto. Fermarsi a metà strada significherebbe gettare al vento i progressi compiuti e condannare il paese alla stagnazione. Che vuol

dire a crescere quando l'Europa cresce – ma un po' meno – e rallentare quando l'Europa rallenta – ma un po' di più.

È vero che, nonostante tutto, il dibattito sulle liberalizzazioni è a uno stadio relativamente avanzato e che è ormai acquisito da tutti, con l'eccezione forse di una rumorosa ma piccola minoranza e di taluni gruppi di pressione, che le forze del mercato vadano ulteriormente liberate. Ma, come dimostrano anche le vicende non sempre esaltanti di provvedimenti nati con l'intento di liberalizzare e finiti poco lontano dal punto di partenza, chiedere o promettere liberalizzazioni non basta. Augurarsi e stigmatizzare, invocare e denunciare non è sufficiente. L'Italia può e deve fare di più e meglio. Lo deve soprattutto a se stessa, perché solo così potrà tornare a essere protagonista, che vuol dire dare una vita migliore a tutti, maggiori opportunità a chi ha intenzione ed è capace di rimboccarsi le maniche, e mostrare in Europa che il sogno di un mercato interno libero e prospero ha ancora un significato. Come recita un proverbio cinese, “non il grido dell'anatra selvatica, ma il battito delle sue ali induce lo stormo a seguirla nel volo”.