

## Uscire dalla crisi. Un'agenda di liberalizzazioni

### Introduzione

L'eccezionalità del momento che l'Italia sta attraversando rende particolarmente urgente adottare quelle riforme di cui da anni, con scarsi e contraddittori risultati, si discute. Riforme che oggi sono, assieme al controllo dell'equilibrio delle finanze pubbliche e alla riduzione strutturale della spesa, il nerbo di quanto ci chiede l'Unione europea per sottrarre il paese al declino di cui i risultati nelle aste dei Bot sono il sintomo più evidente.

La manovra correttiva approvata dal governo, per decreto, il 12 agosto 2011 si inserisce in questo contesto. Si tratta di un intervento costruito sulla percezione di un'emergenza: al netto di un giudizio di merito sulle singole misure, l'ispirazione complessiva è quella del rigore di bilancio, che dovrebbe essere accompagnato da alcune misure a favore della crescita economica, fra cui alcune liberalizzazioni.

Indipendentemente da qualsiasi altra valutazione relativa ad altri, e più sostanziali, capitoli della manovra, si osserva nel decreto un importante sforzo di intervento su alcuni dei settori dove si annidano più forti e più pesanti rendite e rigidità, dai servizi pubblici locali alla distribuzione commerciale, dalle professioni intellettuali al diritto del lavoro. E' difficile fornire ad oggi una valutazione affidabile dei provvedimenti previsti, in parte perché ancora vaghi sotto molti punti di vista, in parte perché non è affatto scontato che escano indenni dal percorso parlamentare di conversione.

In questo documento, intendiamo concentrarci esclusivamente su alcune proposte di liberalizzazione dell'economia che crediamo siano facilmente

realizzabili e possano completare il lavoro intrapreso, in parte, con la manovra. È importante precisare che per “liberalizzazione” intendiamo un processo volto ad aprire il mercato, ovvero ad abbattere le barriere all’ingresso in un dato settore economico. Il processo di liberalizzazione può richiedere, in via transitoria, l’adozione di regole per stimolare l’arrivo dei concorrenti, ma in tempi rapidi queste regole devono lasciare il passo al normale gioco concorrenziale.

**Siamo perfettamente consapevoli che la difficoltà delle riforme che si possono classificare genericamente sotto il titolo di “liberalizzazioni” è tutta politica.** Infatti, si tratta di riforme a costo zero, nell’immediato, e a costo negativo, nel lungo termine. Nel breve periodo, le liberalizzazioni non implicano lo spostamento di alcuna posta di bilancio all’interno delle finanze pubbliche né, tanto meno, richiedono di impegnare risorse che non ci sono. “Liberalizzare” è un atto puramente normativo (anche se può avere risvolti sulle finanze pubbliche se implica la cessione di aziende o di rami d’azienda controllate dal settore pubblico, che in alcuni casi possono fare profitti e in molti altri, quasi la generalità, producono perdite). **Liberalizzare significa cambiare le leggi e consentire a nuovi entranti di ambire a soddisfare i bisogni del consumatore.**

**Se nel breve termine liberalizzare non costa (e non rende) nulla, nel lungo termine le cose sono ben diverse. La concorrenza produce efficienza e innovazione: a parità di altri elementi, ci si può attendere che la qualità dei beni o servizi erogati in condizioni di mercato migliori, il loro prezzo diminuisca, o entrambe le cose.** Questo ha due importanti conseguenze. La prima è che quegli stessi settori, che in precedenza erano ostaggio di monopoli od oligopoli, diventano terreno fertile per l’impresa e partecipano alla creazione di ricchezza nazionale. La seconda conseguenza deriva dal fatto che questi beni o servizi sono, spesso, a loro volta fattori di produzione che incidono sulla struttura dei costi e sull’efficienza produttiva di altri beni o servizi: il loro miglioramento qualitativo e la riduzione dei prezzi generano esternalità positive sull’intera economia. Per questo le liberalizzazioni sono la più efficace politica per la crescita. **La Banca d’Italia ha stimato che la piena liberalizzazione del settore dei servizi potrebbe far lievitare il Pil italiano di**

**addirittura 11 punti, la metà dei quali negli anni immediatamente successivi l'apertura del mercato dei servizi.**

Avere un costo nullo (e un beneficio quasi nullo nell'immediato) è anche l'handicap delle liberalizzazioni e rappresenta il rischio che esse corrano durante il dibattito parlamentare: infatti, se liberalizzare non cambia i saldi di bilancio nel breve termine, neppure affossare le liberalizzazioni lo fa. L'aspetto fondamentale, nell'attuale congiuntura, è però che la distinzione tra breve termine e lungo termine è assai labile, e soprattutto la variabile di riferimento deve essere il lungo termine. Il comportamento dei mercati finanziari verso i nostri titoli di Stato – per guardare all'indicatore in questi giorni più importante – dipende dalla prospettiva che il paese saprà offrire. Politiche orientate alla crescita nel lungo termine sono l'unica garanzia che l'Italia può offrire perché i risparmiatori ci prestino i soldi necessari a fronteggiare le nostre necessità di breve termine. Viceversa, se noi non sapremo distogliere lo sguardo dall'immediato, se ragioneremo – per così dire – secondo l'aritmetica dei voti anziché con la geometria della crescita, se continuiamo a credere che l'economia (e dunque le istituzioni) seguono regole statiche piuttosto che un processo dinamico, potremo forse rimandare il collasso di un altro anno o due, ma non lo renderemo meno inevitabile. Investire sul futuro è essenziale per rendere sostenibile il presente: e investire sul futuro significa colpire le ingessature attuali per creare opportunità economiche, cioè concorrenza potenziale, tali da trasformarsi, col tempo, in crescita economica vera e propria.

Liberalizzare è imprescindibile e lo è specialmente oggi che i mercati si attendono, oltre a quella disciplina finanziaria necessaria a ridurre il numeratore dei rapporti tra deficit o debito e Pil, segnali convincenti che il paese sia determinato a invertire la lunga fase di stagnazione della produttività che sta vivendo da oltre 15 anni – ben prima che scoppiasse la crisi del debito sovrano, dunque. Ciò che non possiamo fare, in questa sede, è fornire una valutazione complessiva dell'impatto sulla crescita potenziale della manovra: se cioè l'impatto potenzialmente positivo di alcune misure liberalizzatrici sia o no controbilanciato dagli inasprimenti fiscali.

Con questo documento, **l'IBL intende mettere a disposizione del decisore politico otto proposte concrete.** Ciascuna di esse è limitata, e nessuna può singolarmente rappresentare una panacea. Prese assieme,

però, queste misure costituiscono un pacchetto di riforme che non solo potrebbe sbloccare situazioni non più accettabili, ma darebbe anche al “mondo esterno” un forte segnale nella direzione desiderata e desiderabile. Due di esse completano il percorso avviato dall’esecutivo con la manovra approvata venerdì 12 agosto 2011 (le iniziative del governo sono analizzate di seguito, valutandone la congruità e suggerendo eventuali modifiche o emendamenti), le altre invece non sono state sin qui inserite nell’agenda politica.

Le proposte dell’IBL sono:

- **Separazione della rete gas dall’ex monopolista, per liberalizzare il mercato del gas** e, in questo modo, rendere più competitivo anche il mercato dell’elettricità;
- Abolizione delle norme che fanno coincidere l’interesse del monopolista ferroviario con l’interesse nazionale, in modo tale da **introdurre concorrenza nel trasporto ferroviario regionale**;
- Completamento della **liberalizzazione dei servizi pubblici locali**, in modo tale da introdurre dinamiche concorrenziali in quei settori dove l’intervento pubblico, a livello municipale, è più pervasivo;
- **Riforma dei servizi idrici**, allo scopo di mobilitare investimenti e introdurre efficienza nell’erogazione del servizio, pur nel rispetto del recente referendum;
- **Liberalizzazione del settore postale**, per adeguare il nostro paese alle direttive comunitarie e introdurre la concorrenza in un ambito ancora fortemente viziato dall’intervento pubblico;
- Completamento della **liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura dei negozi**, per modernizzare la nostra rete commerciale;
- Privatizzazione dell’Inail e **liberalizzazione delle assicurazioni infortuni**, per introdurre incentivi di mercato alla protezione della sicurezza dei lavoratori;
- **Piena liberalizzazione delle telecomunicazioni**, un settore cruciale in una competizione dove sempre più i servizi di comunicazione sono un fattore competitivo.

Ciascuna di queste proposte è presentata sinteticamente, con l'indicazione degli interventi normativi necessari alla messa in atto.

Nessuna delle liberalizzazioni qui suggerite rappresenta *la* risposta ai problemi italiani. Neppure prese tutte assieme rappresentano *la* risposta. Ma rappresentano *parte di* una risposta e costituiscono un importante pacchetto di misure che possono essere messe in campo rapidamente e dispiegare i loro effetti in tempi ragionevoli, dando contemporaneamente il segnale che c'è stato nel paese un deciso cambio di passo.

## **Mercato del gas**

### *1. Inquadramento*

Dopo il crollo dettato dalla crisi economica nel 2009, nel 2010 la domanda italiana di gas è tornata a crescere, passando da 78 a 85 miliardi di metri cubi. La ripresa è stata trainata dai settori domestico e industriale (entrambi +7,1 per cento), mentre la domanda termoelettrica è aumentata solo del 4,4 per cento, anche in conseguenza dell'aumentata produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Al netto delle vendite innovative, il market leader, Eni, ha una quota di mercato nelle importazioni del 39,2 per cento, seguito da Edison (18,4 per cento), Enel Trade (14 per cento), mentre tutti gli altri operatori hanno quote inferiori al 2,5 per cento. La posizione dominante dell'ex monopolista è resa più solida ancora dal suo predominio nella produzione nazionale (83,3 per cento) e includendo le quantità di metano cedute ai concorrenti alla frontiera. In tutte le regioni italiane tranne 2, la quota di mercato dei primi tre operatori (CR3) è superiore al 60 per cento. La situazione concorrenziale è migliore solo in Lombardia (35,7 per cento) e Veneto (51,2 per cento). Parte del problema deriva dalla carenza (nel lungo termine) delle infrastrutture di adduzione: solo il rigassificatore di Rovigo appartiene a soggetti diversi dall'ex monopolista. In più, la natura verticalmente integrata di quest'ultimo va a detrimento della concorrenza, a causa della possibilità di mettere in atto forme di sottoinvestimento strategico o comunque altre forme di comportamento opportunistico. Ciò scoraggia non solo la concorrenza attuale, ma soprattutto quella potenziale, col risultato che, a dispetto dell'abbondanza di gas, i prezzi italiani non hanno riflettuto, durante la crisi, le riduzioni di prezzo osservate nei principali mercati europei. Questo problema riguarda tanto la rete di trasporto nazionale, quanto gli stoccaggi. Questi ultimi, peraltro, pur non rappresentando un monopolio tecnico, sono quasi totalmente in mano all'ex monopolista. Sono state presentate numerose istanze per la concessione di nuovi siti, ma la maggior parte di esse stanno affrontando un lungo e complesso processo autorizzativo.

### *2. Proposta di riforma*

Allo scopo di rendere più concorrenziale il mercato italiano del gas, è necessario intervenire sul mercato in analogia a quanto fatto sul mercato elettrico, imponendo la separazione proprietaria (e il divieto di future forme di integrazione verticale) della rete dall'ex monopolista. Per gli stoccaggi il problema non è, di per sé, la separazione, quanto la

creazione di un contesto competitivo facendo spezzatino dei siti attualmente gestiti da Stogit (società del gruppo Snam Rete Gas controllato da Eni) e accelerando le autorizzazioni per i siti progettati dai diversi operatori. La separazione proprietaria è una delle opzioni concesse dalla direttiva 73/2009/CE. Alla luce degli studi teorici ed empirici sulla separazione proprietaria, la Commissione europea ha espresso la preferenza per questa opzione, pur consentendo forme di separazione più deboli (e più onerose dal punto di vista regolatorio e della sorveglianza). La stessa Autorità per l'energia, come ha dichiarato illustrando la Relazione annuale 2011 il presidente, Guido Bortoni, considera "preferibile" la separazione proprietaria.

### 3. *Intervento normativo*

La separazione proprietaria, sotto forma di incompatibilità per le imprese operative nei segmenti commerciali del gas naturale con la proprietà di quote rilevanti nelle società che gestiscono reti di trasporto nazionale, dovrebbe avvenire emendando l'art. 35 del decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 che recepisce le direttive 72/2009/CE e 73/2009/CE. Il decreto, come richiesto dall'ex monopolista, adotta il modello "Ito", una forma di separazione molto debole e inefficace. La formulazione dovrebbe essere analoga a quella contenuta nell'articolo 1 *ter* comma 4 del decreto legislativo 27 ottobre 2003, n. 290 che impone la separazione proprietaria della rete di trasmissione elettrica dall'ex monopolista, Enel: "Ciascuna società operante nel settore della produzione, importazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica e del gas naturale, anche attraverso le società controllate, controllanti, o controllate dalla medesima controllante, e comunque ciascuna società a controllo pubblico, non può detenere, direttamente o indirettamente, a decorrere dal 1° luglio 2007, quote superiori al 20 per cento del capitale delle società che sono proprietarie e che gestiscono reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale".

La scadenza per la cessione delle quote di Snam Rete Gas eccedenti il 20 per cento potrebbe essere fissata nel 1 gennaio 2013. Inoltre, al di là di quanto esplicitamente previsto dalla legge, il ministero del Tesoro, in quanto azionista di controllo di Eni, dovrebbe chiedere al management dell'azienda, per ragioni di opportunità, di scendere ulteriormente nel capitale di Srg, almeno al di sotto del 5 per cento e possibilmente di liberarsi di ogni titolo del gruppo. Poiché Srg possiede Stogit e Italgas (la principale società operativa nella distribuzione locale di gas), Eni dovrebbe valutare se mantenere quote di controllo in queste ultime, scorporandole da Srg, o cederle parzialmente o totalmente in via separata, avendo precedentemente proceduto a un de-merger. La

cessione totale di Italgas e la cessione degli asset di Stogit sarebbe la soluzione preferibile da un punto di vista competitivo.

## Trasporto ferroviario regionale

### 1. *Inquadramento*

L'intero settore del trasporto ferroviario è, in Italia, dominato da un monopolista pubblico verticalmente integrato. Se qualcosa si sta muovendo, seppure con difficoltà, nel segmento più redditizio dell'alta velocità, rimane al momento quasi privo di ogni sussulto concorrenziale il settore del trasporto ferroviario regionale. Il dominio di Trenitalia è cementato da sussidi pubblici. Nel triennio 2006-2008, nonostante una offerta di posti-chilometri pressoché stabile, i contributi avevano conosciuto un aumento del 27 per cento. Questa tendenza ha rallentato negli anni successivi, a causa dei tagli alla spesa resi cogenti dalla crisi, ma tale moderazione non ha ottenuto come risposta un aumento della concorrenza: infatti, una serie di norme approvate nel frattempo ha blindato il monopolio di Trenitalia, quasi a mo' di compensazione non-monetaria. In particolare, la legge 2/2009 aveva autorizzato la spesa aggiuntiva di 480 milioni di euro per tre anni a favore del trasporto ferroviario regionale, solo nel caso di un rinnovo dei contratti in essere con Trenitalia. La legge 33/2009 ha fissato in sei anni la durata minima dei contratti, rinnovabili per altri 6. Infine, la legge 99/2009 introduce una serie di paletti che, di fatto, fanno coincidere l'interesse generale col conto economico di Trenitalia, rappresentando lo strumento di cui l'azienda si è avvalsa per ostacolare i tentativi di competizione (a costo zero per il contribuente, in quanto effettuati in regime di libero mercato e al di fuori dei contratti di servizio delle regioni) messi in campo da alcuni newcomers, come Arenaways sulle tratte Torino-Milano e Torino-Livorno via Genova e Cinque Terre. Sul tema l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha avviato, alla fine dello scorso anno, un'istruttoria per abuso di posizione dominante nei confronti di FS e Rfi.

### 2. *Proposta di riforma*

L'obiettivo della riforma deve essere duplice: da un lato rendere possibile la competizione, stimolando così l'efficienza e la riduzione dei costi nel settore del trasporto ferroviario. A questo scopo, vale la pena sottolineare che il costo per passeggero-chilometro nel trasporto ferroviario regionale in Gran Bretagna è circa la metà di quello italiano. Secondariamente, dalla maggiore competizione ci si può anche attendere un miglioramento e una diversificazione del servizio sotto il profilo qualitativo, con lo sviluppo di un mercato dei servizi ancillary che potrebbe creare nuove opportunità di crescita e di investimento. A questo fine, sono necessari due interventi mirati e immediati, che qui

verranno proposti, e due più di lungo termine. Gli interventi di lungo termine sono la separazione tra la rete e l'erogatore dei servizi, cioè tra Rfi e Trenitalia, attualmente controllate dalla medesima holding Ferrovie dello Stato; parallelamente, è necessaria l'istituzione di un regolatore indipendente, poiché l'attuale Ufficio regolazione servizi ferroviari, presso il ministero dei Trasporti, è palesemente inadeguato. Questo tipo di riforme è di interesse complessivo del settore. I tre interventi qui proposti riguardano, invece, il solo trasporto ferroviario regionale: occorre anzitutto liberalizzare la durata dei contratti di servizio; secondariamente, vanno rimosse le misure "salva Trenitalia" della legge 99/2009.

### 3. *Intervento normativo*

Per liberalizzare la durata dei contratti, occorre abrogare il comma 3 *ter* dell'articolo 2 della legge 33/2009. Per consentire il libero esercizio del trasporto ferroviario entro i confini nazionali, anche al di fuori dei contratti di servizio con la regione, occorre abrogare l'articolo 59 della legge 99/2009: il comma 1 esonera dall'ottenimento della licenza (rilasciata dal regolatore, cioè dal ministero dei Trasporti) solo le società per cui "la finalità principale del servizio sia il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi". Il comma 2 contiene l'assurda possibilità di limitare le fermate intermedie nel caso in cui "il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto".

## Servizi pubblici locali

### 1. *Inquadramento*

Con l'abrogazione della "legge Ronchi" nel referendum del 12-13 giugno 2011, è venuto meno l'obbligo di gara per tutti i servizi pubblici locali. Chiaramente, però, a causa di una campagna referendaria spesso fuorviante e di un'informazione (anche istituzionale) a dir poco pressapochista, gli italiani hanno assistito a un dibattito in cui si è parlato esclusivamente di acqua. A fortiori, non si può ritenere che essi si siano pronunciati contro l'affidamento dei servizi pubblici tramite procedure a evidenza pubblica, ma unicamente contro la "privatizzazione" dell'acqua. Per la stessa ragione, se è comprensibile che gli elettori abbiano inteso bocciare il parziale obbligo di privatizzazione della legge Ronchi, tale bocciatura non può essere confusa con un generalizzato rigetto di qualunque principio di efficienza nell'erogazione dei servizi e di riduzione dei costi in presenza di sprechi documentati. Inoltre, l'obbligo di trasparenza nella procedura di assegnazione del servizio, che si sostanzia principalmente nella modalità della gara, resta latente quale portato del diritto comunitario, come esplicitamente riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza di ammissione dei quesiti. Ne segue, da un lato, l'esigenza di ricreare un contesto normativo di riferimento chiaro per i servizi pubblici locali, dall'altro la necessità di ricondurre tale contesto al principio della gara, senza discriminazione tra soggetti pubblici e privati. La qualità e il grado di competizione nei servizi pubblici locali sono del tutto inadeguati, sia nei settori concorrenziali sia nel caso dei monopoli tecnici. Tutto ciò si traduce nell'erogazione di servizi di scarsa qualità e alto costo. Per esempio, nel caso del trasporto pubblico locale l'Istituto Bruno Leoni stima che, in media, i costi per vettura chilometro possano essere ridotti di circa un terzo con misure di mera efficienza organizzativa. Altri settori hanno performance non dissimili. Una riforma che consenta di mettere sotto pressione gli erogatori di tali servizi avrebbe pertanto benefiche ricadute sia sul bilancio pubblico locale, sia sulla crescita.

Il decreto del 12 agosto interviene sul settore dei servizi pubblici locali con una riforma che, almeno nelle sue linee fondamentali, è coerente con le indicazioni che verranno date. In linea di massima, con l'esclusione di alcuni settori (in particolare l'acqua), tale provvedimento ricalca l'abrogata legge Ronchi, sia nel bene sia nel male. Per IBL tale legge era ed è migliorabile, così come andrebbero rimosse alcune incongruenze presenti nel testo della manovra. Nel complesso, però, il

giudizio sugli articoli della manovra dedicati ai servizi pubblici locali è positivo.

## 2. *Proposta di riforma*

La riforma qui proposta ricalca l'impianto del ddl Lanzillotta, compresa l'esplicita esclusione del settore idrico, conformemente al risultato referendario. Si tratta, semplicemente, di fissare il principio per cui l'affidamento deve avvenire obbligatoriamente attraverso procedure a evidenza pubblica. Il problema più significativo è posto dagli affidamenti in essere, laddove siano stati affidati direttamente. Quando le concessioni hanno durata limitata, dell'ordine di uno o pochi anni, è ragionevole lasciarle andare a scadenza. Ma quando esse hanno durata residua molto lunga, superiore ai 5 o addirittura ai 10 anni, appare doveroso fissare un termine temporale entro il quale l'affidamento dovrà essere rimesso a gara – per esempio il 31 dicembre 2014. Unica eccezione può essere rappresentato, e solo in forma di deroga data l'eccezionalità dell'evento, per le società titolari di affidamento diretto che, nel frattempo, siano state quotate in borsa: in questo caso, anticipare la scadenza delle concessioni andrebbe a detrimento del loro valore e potrebbe generare ampio contenzioso, per cui appare più ragionevole, semplicemente, imporre la discesa degli enti pubblici azionisti al di sotto del 20 per cento del capitale entro il 31 dicembre 2014 e, nel caso in cui gli enti pubblici azionisti siano più di uno, la discesa al di sotto del 20 per cento conservando ciascuno un pacchetto azionario proporzionale a quello che avevano in mano al 31 dicembre 2010.

## 3. *Intervento normativo*

Per colmare il vuoto normativo prodotto dal referendum, è necessaria una proposta di legge che contenga le norme per l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali, nel rispetto del risultato referendario (compresa l'esclusione del servizio idrico tra i servizi oggetto di intervento), ma anche dei principi europei di concorrenza, libertà di stabilimento e prestazione dei servizi, universalità e accessibilità dei servizi pubblici locali.

I punti essenziali della proposta sono i seguenti:

1. Codificazione dell'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui i servizi pubblici locali sono servizi di interesse generale a rilevanza economica, per evitare d'ora innanzi che regioni ed enti locali tentino,

come già avvenuto in più occasioni, un'indebita ingerenza in una materia che ricade nella competenza statale.

2. Previsione che l'affidamento delle nuove gestioni nonché il rinnovo di quelle in essere avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa europea in materia di appalti pubblici e di servizi pubblici, fatta salva la proprietà delle reti e dei beni pubblici strumentali e la gestione del servizio idrico.

3. Previsione dell'affidamento in house come modalità eccezionale e motivata di affidamento, alla luce delle condizioni previste dall'ordinamento comunitario.

4. Previsione delle condizioni di partecipazione e esclusione dalla gara.

5. Disciplina della fase transitoria per gli affidamenti già in essere, secondo quanto già detto.

6. Previsione di forme di vigilanza e controllo della gestione del servizio affidato.

#### 4. Contenuti della manovra

La manovra del 12 agosto interviene sui servizi pubblici locali agli articoli 4 e 5: il primo ne dispone la liberalizzazione, il secondo disegna un incentivo alla privatizzazione delle municipalizzate premiando gli enti locali che cedano le aziende di loro proprietà attraverso il finanziamento di investimenti infrastrutturali e una parziale esenzione dal patto di stabilità interno. Quest'ultima misura, peraltro coerente con una precedente proposta dell'Istituto Bruno Leoni, non verrà qui esaminata perché rappresenta un aspetto "collaterale" rispetto al tema della liberalizzazione. Tuttavia appare come un intervento appropriato, apprezzabile e potenzialmente efficace.

Per quel che riguarda la liberalizzazione, che investe tutti i servizi pubblici locali tranne l'acqua, le farmacie comunali, il trasporto ferroviario regionale e la distribuzione locale gas, l'articolo 4, comma 1 della manovra prevede che gli enti locali valutino anzitutto se un dato servizio pubblico possa essere lasciato al mercato o se richieda forme di supporto pubblico. In quest'ultimo caso, l'affidamento deve avvenire tramite gara. La decisione di affidare l'erogazione del servizio a condizioni monopolistiche (anziché lasciarla al mercato) deve essere giustificata attraverso una relazione da inviare all'Antitrust: tale relazione successiva alla decisione sembra tuttavia avere scopo meramente informativo, e non anche di controllo o autorizzazione. Alle gare possono partecipare anche imprese totalmente pubbliche, ma non

società straniere extracomunitarie che non siano in grado di documentare “la possibilità per le imprese italiane di partecipare alle gare indette negli Stati di provenienza per l'affidamento di omologhi servizi”.

Resta aperta, come già nella legge Ronchi, la possibilità di procedere alla selezione di un socio privato (con quote almeno del 40 per cento) in luogo dell'affidamento dell'intero servizio. Inoltre, quando il valore dell'affidamento è inferiore a 900.000 euro, il servizio può essere gestito inhouse qualora siano rispettate le condizioni per tale tipologia di affidamento previste dall'ordinamento europeo, ma le società così individuate sono inserite all'interno del patto di stabilità. Infine, non possono partecipare alla gara le società titolari di affidamenti diretti, anche se in Stati stranieri e addirittura extraeuropei.

Infine, la proprietà delle reti “resta pubblica”, ma non viene detto nulla sui casi in cui la proprietà è attualmente in mani private.

Nel complesso, dunque, questo intervento è condivisibile, seppure permangano elementi di criticità su almeno due fronti. Anzitutto, mantenere l'alternativa tra l'affidamento tramite gara e la selezione di un socio privato con procedure a evidenza pubblica finisce fatalmente per prolungare nel tempo un equivoco: ossia che la selezione del socio sia equivalente alla selezione del gestore di un servizio. Anche se tale intervento è pensato per favorire la graduale e parziale privatizzazione di soggetti interamente pubblici, rischia di produrre benefici assai scarsi e soprattutto di alimentare incertezze e cattive interpretazioni sul senso stesso della liberalizzazione. Ugualmente da avversare sono le aperte discriminazioni verso soggetti stranieri: la reciprocità è uno strumento che ha l'unico obiettivo di limitare la platea dei potenziali concorrenti alla gara. Più complessa la questione sull'esclusione dalle gare dei soggetti titolari di affidamenti diretti. La logica di tale provvedimento non dovrebbe essere punitiva verso le aziende titolari di affidamenti diretti in altre giurisdizioni, ma dovrebbe funzionare da incentivo verso queste giurisdizioni perché pure loro bandiscano delle gare, sollecitate dall'attuale titolare del servizio laddove questo si senta in grado di vincerle e abbia ambizioni di crescita esterna. Questo non può applicarsi, per ovvie ragioni, ad aziende straniere. Avendo dunque una finalità “interna”, il vincolo andrebbe rimosso per le società straniere.

Nel complesso, comunque, questo articolo rappresenta un deciso passo avanti rispetto allo scenario post-referendario. Particolarmente positiva è la scelta di inserire un termine sufficientemente ma non troppo ravvicinato (il 2015) per “sanare” le situazioni di affidamento diretto. Sarebbe opportuno se, in sede di conversione, venissero rimosse le norme anti-concorrenza straniere e fosse cancellata la possibilità di evitare l'affidamento tramite gara attraverso la selezione di un socio industriale. Inoltre, alla comunicazione all'Antitrust sulla scelta effettuata

sembra preferibile una richiesta preventiva di parere vincolante, in maniera tale da evitare che la motivazione circa la scelta di sottrarre un settore alla liberalizzazione non sia tautologica e autoreferenziale.

## Acqua

### 1. *Inquadramento*

Il referendum del 12-13 giugno 2011 ha clamorosamente bocciato la riforma del settore disegnata dalla legge Ronchi e cancellato, dal codice ambiente del 2006, l'obbligo di stabilire le tariffe tenendo conto, tra l'altro, "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito". Questo determina un quadro di incertezza normativa, relativa anche alle modalità di finanziamento degli investimenti, che ha già determinato uno stallo degli investimenti. Ciò nonostante, gli investimenti sono necessari, se solo si tiene conto che circa il 37 per cento dell'acqua viene dispersa durante il trasporto, che un terzo della popolazione italiana non è servita da un depuratore e che il 15 per cento addirittura non dispone di un allaccio fognario. Alcuni di questi investimenti sono necessari per ragioni evidenti a tutti; altre sono addirittura obbligatori per sanare la violazione delle direttive europee sulla qualità delle acque per la quale il nostro paese è già oggetto delle attenzioni della Commissione europea. Si calcola (per difetto) che, per risolvere i problemi citati, nei prossimi 30 anni saranno necessari investimenti nell'ordine dei 64 miliardi di euro. Il settore deve dunque essere dotato di una normativa di riferimento che sia, da un lato, coerente con gli esiti referendari, e quindi consenta, rispetto agli altri servizi pubblici locali, una maggiore permeabilità rispetto alla presenza pubblica; dall'altro, tale da consentire la realizzazione degli investimenti necessari senza compromettere le finanze pubbliche già in crisi.

### 2. *Proposta di riforma*

Allo scopo di contemperare tali obiettivi che almeno in parte sono in contraddizione tra di loro, è anzitutto necessario istituire un regolatore indipendente che possa occuparsi della determinazione delle tariffe (o sorvegliare, con possibilità di intervento e sanzione, i soggetti preposti) e della regolazione tecnica. La de-politicizzazione delle tariffe è un passo necessario per superare uno degli ostacoli finora sperimentati: poiché la "bolletta dell'acqua" è tema di campagna elettorale, la tentazione – specie in presenza di gestori del servizio interamente controllati dal comune – è quella di mantenere prezzi "politici", col risultato che non è possibile fare investimenti e che i problemi si aggravano. Un secondo problema è quello di consentire la presenza dei privati nella gestione del sistema, derogando – laddove sussistano particolari ragioni – all'obbligo di gara, che comunque deve restare il meccanismo preferenziale. Da ultimo, è necessario consentire il finanziamento degli

investimenti. Da questo punto di vista, il secondo quesito referendario non può essere interpretato come la bocciatura tout court del principio per cui gli investimenti devono essere pienamente finanziati (incluso il costo del capitale), né come una negazione del principio “chi consuma/inquina paga”, che peraltro rappresenta un cardine del diritto comunitario e una delle più importanti conquiste dei movimenti ecologisti. Il referendum, semmai, ha spazzato via il vecchio sistema tariffario che, per una serie di ragioni, aveva subito una degenerazione: infatti il saggio di remunerazione del capitale, fissato per decreto ministeriale nel 1996 al 7 per cento, non era stato mai più rivisto. Al contrario, il costo del capitale va definito in relazione alle condizioni effettivamente vigenti, caso per caso e momento per momento.

### 3. *Intervento normativo*

Al fine di perseguire gli obiettivi dichiarati – creazione di un regolatore indipendente, obbligo di gara con possibilità di deroga in presenza di condizioni eccezionali, e piena remunerazione dell’attività industriale – è sufficiente approvare la proposta di legge n. 3856, depositata alla Camera dei deputati il 16 novembre 2010 con primi firmatari Pier Luigi Bersani e Dario Franceschini, e successivamente ripresentata da Benedetto Della Vedova e altri come emendamento alla legge comunitaria 2011. Dopo aver emendato tale proposta con la soppressione della parte in cui abroga l’articolo 15 del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 (già abrogato dal referendum), basterebbe approvare il resto dell’articolato, che modifica la disciplina generale dei servizi pubblici locali.

## Servizi postali

### 1. *Inquadramento*

Sotto l'impulso della normativa comunitaria, il settore del recapito ha registrato nei primi mesi del 2011 un importante intervento di riforma: il recepimento della terza direttiva postale (direttiva 2008/6/CE), operato con decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58. Se è certo presto per proporre un'analisi compiuta delle conseguenze del provvedimento, è però legittimo avanzare alcune riserve sulla sua efficacia. La nuova disciplina interviene, da un lato, con ritardo in un mercato che – eccezion fatta per alcune nicchie di concorrenzialità – risulta ancora sostanzialmente monopolistico, con una quota di mercato complessiva dell'operatore pubblico ben superiore al 90%; e, dall'altro, essa denota una serie di inadeguatezze che ne compromettono la solidità d'impianto e non permettono di presagire un percorso di effettiva apertura competitiva del settore. Si tratta, peraltro, di criticità in larga parte già evidenziate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la segnalazione AS786 del 15 gennaio 2011 e ciò nonostante ignorate dal legislatore delegato.

### 2. *Proposta di riforma*

Alcuni semplici interventi potrebbero garantire un sensibile miglioramento del contesto normativo, nel maggior rispetto dello spirito della direttiva. Innanzitutto, è necessario assicurare che il settore postale sia regolato da un organismo indipendente, e non da un'Agenzia ministeriale – come attualmente prescritto dal decreto; quest'esigenza è tanto più evidente in ragione della proprietà pubblica dell'operatore dominante. In secondo luogo, sarebbe opportuno ridurre l'ampiezza dell'ambito del servizio universale al perimetro minimo previsto dalla disciplina europea e, soprattutto, eliminare ogni residuo di riserva – inclusa quella sulle notifiche di atti giudiziari, oramai incompatibile con la normativa comunitaria. Ancora, profondamente problematica è l'assegnazione diretta a Poste Italiane del servizio universale per tutte le categorie merceologiche, sull'intero territorio nazionale e per un periodo di quindici anni: un intervento minimo non può prescindere da un'assegnazione con gara ad evidenza pubblica e da una più congrua definizione dei limiti qualitativi, temporali e territoriali – lasciando qui intatta la questione, tecnicamente complessa, della quantificazione dell'onere per il servizio universale. Infine, come osservato da Vincenzo Visco Comandini e Livia Magrone, degna di censura è anche la disposizione che – sulla scia di un'analogha previsione legislativa tedesca

sul salario minimo – vincola ciascun operatore alla “contrattazione collettiva di lavoro di riferimento”, e con ciò, di fatto, alle condizioni stipulate dall’operatore dominante.

### 3. *Intervento normativo*

Tali indicazioni si possono concretizzare intervenendo sul decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, come novellato dal recente d.lgs. 58/2011. Quanto all’indipendenza del regolatore, essa sarebbe più facilmente ottenuta attraverso l’investitura di un’authority già esistente, piuttosto che con la creazione di un organismo ex novo. Sarebbero allora raccomandabile l’eliminazione della prevista Agenzia ministeriale e l’abrogazione delle relative disposizioni dell’art. 2, fatta salva l’elencazione delle competenze di cui al comma 4, che verrebbero devolute all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni; una disposizione ulteriore potrebbe prevedere le modalità di trasferimento (di parte) delle risorse umane attualmente incardinate presso l’Agenzia ministeriale, che apporterebbero all’Agcom un utile know-how, tenuti fermi lo status del Garante e l’indipendenza dei suoi membri. Il servizio universale (art. 3) andrebbe ridefinito con la cassazione immediata della pubblicità diretta (direct mail), incomprensibilmente prorogata al 2012, la limitazione ai pacchi postali fino a 10 kg (dagli attuali 20), e l’esclusione della posta massiva, cioè degli invii dei grandi speditori di classe business, la cui ricomprensione nel servizio universale non risponde ad apprezzabili ragioni d’equità e altera pesantemente il contesto di mercato. Per l’art. 4, che riserva al fornitore del servizio universale – per non meglio precisate “ragioni di ordine pubblico” – le notificazioni relative ad atti giudiziari o violazioni del Codice della Strada, sarebbe auspicabile l’abrogazione tout court.

L’assegnazione del servizio universale determina maggiori difficoltà. Come ricordato, l’approccio del decreto presuppone un’assegnazione unitaria che non è richiesta dalla disciplina europea e che certo non favorisce la concorrenza. Sarebbe opportuno adeguare le disposizioni interessate, e specialmente l’art. 3, per esempio con il riferimento a “fornitori del servizio universale”, al plurale. Sarebbe probabilmente inopportuno riservare alla legge la concreta suddivisione dei “lotti”, di cui si potrebbe incaricare il regolatore indipendente; ma nulla impedisce che il decreto preveda i criteri a cui tale operazione si deve ispirare. Ferma restando la necessità di affermare espressamente il principio dell’assegnazione con gara ad evidenza pubblica, l’intervento sulla già disposta assegnazione (art. 23) potrebbe comportare qualche difficoltà di coordinamento: una soluzione assai cauta consisterebbe nel sostituire alla prevista verifica quinquennale, che limita la discussione ad un’ottica

bilaterale, un'effettiva rimessa a gara del servizio. Anche per l'art. 18 *bis*, infine, l'abrogazione appare la soluzione preferibile.

## Commercio: liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura

### 1. Inquadramento

A partire dal 1998, il commercio al dettaglio è stato oggetto di una graduale riforma, a corrente alternata, verso una maggiore libertà di scelta dell'esercente circa gli orari di apertura e chiusura dei negozi.

In particolare, il decreto legislativo n. 114/1998 ha consentito una maggiore flessibilità nella scelta, da parte dell'esercente, degli orari di apertura e di chiusura al pubblico, imponendo al tempo stesso una serie di limiti, per cui l'arco temporale di apertura e chiusura deve comunque rispettare la fascia oraria dalle ore sette alle ore ventidue, non può estendersi per più di tredici ore giornaliere e deve comunque essere fissato nel rispetto della chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, della mezza giornata di chiusura infrasettimanale. Di diritto i negozi possono restare aperti i giorni festivi di dicembre e otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno, mentre ogni altra deroga alla chiusura deve essere concordata tra le organizzazioni di categoria e il comune. Solo i comuni ad economia prevalentemente turistica, le città d'arte o le zone del territorio dei medesimi potevano godere di una maggiore libertà di determinazione degli orari di apertura e di chiusura, ma sulla base di scelte lasciate alla discrezionalità degli enti territoriali di riferimento.

Tale flessibilizzazione, con la quale il legislatore statale ha affidato un ruolo di primo piano alle regioni e agli enti locali nella modulazione degli orari, se rispettosa della competenza regionale in materia di commercio, si è tuttavia dimostrata poco coraggiosa, alla luce soprattutto di una tendenza da parte dei livelli territoriali di governo di limitare le possibilità di liberalizzazione offerte dal decreto legislativo.

Rispetto, dunque, a una certa rigidità dimostrata dalle regioni e dai comuni, il legislatore statale ha recentemente liberalizzato gli orari commerciali come misura per lo sviluppo economico, intervenendo tuttavia in via sperimentale e solo per le località inserite negli elenchi regionali dei luoghi a vocazione turistica e le città d'arte (art. 35, comma 6, decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria* e convertito con modificazioni dalla legge n. 11 del 15 luglio 2011).

La manovra correttiva interviene sul tema, in modo sostanzialmente coincidente con quello da noi proposto, ossia estendendo a tutto il territorio nazionale la "sperimentazione" inizialmente prevista per le sole mete turistiche e d'arte. Il giudizio è, quindi, senz'altro positivo. L'unica

perplexità riguarda il mantenimento della natura “sperimentale” e, quindi, viene da pensare, transitoria del provvedimento. Poiché in questi casi, dal punto di vista delle conseguenze concrete delle norme, il modo in cui esse vengono presentate è almeno altrettanto importante del loro contenuto oggettivo, è essenziale fornire certezza agli operatori economici e garantire stabilità a questa novità legislativa. Anzi: l'intervento andrebbe pensato come il primo di una serie destinati a completare il percorso iniziato dodici anni fa, per esempio con la piena liberalizzazione dei saldi e la limitazione a forme surrettizie di pianificazione numerica o territoriale degli esercizi commerciali da parte delle regioni, programmata all'esclusivo scopo di mantenere il controllo dell'offerta commerciale.

## 2. *Proposta di riforma*

La riforma che si propone estende la liberalizzazione avviata in via sperimentale per le località a vocazione turistica e le città d'arte a tutti gli esercizi commerciali, ovunque ubicati.

Le ragioni sono molteplici.

Il costo delle rigidità italiane nella distribuzione commerciale è pari a 930 euro all'anno per famiglia. Complessivamente, il permanere di una struttura antiquata pesa per 23 miliardi di euro, pari al 2,5 per cento dei consumi totali delle famiglie (fonte: Cermes-Bocconi). Inoltre, un recente sondaggio di IPSOS su un campione di 1000 persone (margine di errore compreso fra +/- 0,6% e +/- 3,1) rivela che 8 italiani su 10 sono favorevoli alla liberalizzazione del commercio. La liberalizzazione del commercio nei comuni d'arte e a vocazione turistica dovrebbe essere, per il 78% degli intervistati, estesa anche agli altri comuni, non solo per favorire il commercio, ma, in maniera più determinante, per migliorare la qualità della vita dei cittadini, che hanno sempre meno tempo, specie nelle città, da dedicare a queste attività quotidiane spesso necessarie.

Da questi primi dati, emerge che le persone sarebbero liete di poter scegliere quando fare acquisti, di “negoziare” implicitamente con i commercianti le ore migliori della giornata in cui alzare le saracinesche e, se turisti, di poter avere un servizio aggiuntivo al loro svago, mentre, se residenti, di poter fare la spesa in orari più comodi. Se liberalizzare gli orari potrebbe quindi portare a una migliore gestione del tempo per i consumatori, potrebbe anche – anzi, dovrebbe, secondo le stime calcolate dal Cermes-Bocconi – portare anche ad un aumento del PIL, con effetti benefici sull'economia.

Tale liberalizzazione, pertanto, è auspicata dai consumatori, agevole per il governo (non comportando alcun costo, cosa niente affatto secondaria al momento) e non rischiosa per i lavoratori, dal momento che sussiste una serie ampia e consolidata di leggi, sentenze e contratti collettivi a tutela i diritti dei commessi, tale da rendere impossibile per un titolare di un negozio far lavorare oltre gli orari consentiti i propri dipendenti (o non gli sarebbe comunque più semplice che farlo anche in un regime di orari vincolati). Né i piccoli commercianti hanno motivo di temere che questa riforma decreti la chiusura della loro attività rispetto ad una concorrenza più organizzata. Da tempo, infatti, esistono “rischi” maggiori di quelli dati dalla liberalizzazione degli orari, come ad esempio il commercio elettronico. Consentire loro di scegliere quando aprire, e non se aprire di più (chi si trova in un quartiere di uffici potrebbe ad esempio modulare il proprio orario diversamente da chi si trova in un quartiere residenziale o in un centro storico) potrebbe al contrario significare, con un po’ di coraggio e fantasia, rilanciare il proprio esercizio commerciale e sfruttare l’occasione di venire maggiormente incontro al cliente.

Tuttavia, anche se da anni si discute se completare o meno la liberalizzazione degli orari, prevale in fin dei conti un atteggiamento degli enti territoriali di rigida conservazione dei vincoli.

Occorre dunque che lo Stato recuperi, in virtù della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza, l’occasione di liberalizzare il commercio come segnale, ancorché piccolo, di scossa all’economia e allo sviluppo e come risposta alle esigenze di vita dei consumatori, specie nelle grandi città, dove i ritmi quotidiani più serrati rendono difficile anche solo comprare i generi alimentari.

### 3. *Intervento normativo*

L’intervento normativo necessario per attuare la presente proposta è assai semplice e richiede soltanto due passaggi: l’abrogazione dell’attuale deroga ai limiti agli orari di apertura e chiusura e agli obblighi di chiusura festiva solo per gli esercizi commerciali ubicati nelle località turistiche e nelle città d’arte ; e, contemporaneamente, l’estensione del medesimo regime a tutti i comuni italiani.

Tecnicamente, è sufficiente dunque abrogare la lettera d bis aggiunta dal decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 all’art. 3, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, con la quale si è introdotto in via sperimentale il regime di deroga per le città d’arte e le località turistiche; abrogare i commi 1, 2, 4 e 5 dell’art. 11 del d.lgs. n. 114/1998, sostituendoli con un unico comma che sancisca la piena

liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura. Resta in vigore il comma 3, relativo all'obbligo dell'esercente di comunicare al pubblico gli orari scelti.

#### 4. Contenuti della manovra

Il decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, recante Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, ha esteso a tutti gli esercizi commerciali la liberalizzazione – sopra esaminata – introdotta dal decreto-legge n. 98/2011 e relativa agli orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali. La misura, inizialmente prevista solo per città d'arte e località turistiche, riguarderà tutti gli esercizi commerciali, a prescindere dalla loro ubicazione, salvo ripensamenti in sede di conversione. Per consentire una definitiva liberalizzazione, sarebbe dunque sufficiente fugare ogni dubbio circa la temporaneità della misura, eliminando anche le parole “in via sperimentale” dalla lettera d-bis), aggiunta dal decreto legge n. 98/2011 all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

## Privatizzazione dell'Inail

### 1. *Inquadramento*

Come venne già rilevato nel 1999 da una segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato al Parlamento, l'attività dell'Inail è del tutto analoga a quella tipica delle compagnie private che operano nei rami infortuni e malattie. Per l'Agcm, nell'operatività dell'Inail non emergono elementi di solidarietà tali da poterne escludere la natura di impresa che svolge un'attività economica e persegue l'equilibrio finanziario tramite i premi versati dagli assicurati.

L'Inail è pertanto rimasta una delle poche iniziative strettamente economiche, esercitata in monopolio da parte del pubblico. Tale monopolio è inefficiente: un ente pubblico, per quanto possano essere oculati i suoi amministratori pro tempore, non può classificare i rischi con la stessa appropriatezza e capacità che viene alle imprese private dall'operare in un contesto di mercato.

Ciò è doppiamente grave perché un'accurata classificazione dei rischi è la variabile cruciale per premiare le imprese virtuose sul fronte della sicurezza del lavoro e penalizzare quelle che invece espongono i loro dipendenti a rischi elevati. L'approccio alla prevenzione degli infortuni sul lavoro che è prevalso negli ultimi anni in Italia è di tipo formalistico e burocratico, e non considera adeguatamente il ruolo che gli incentivi economici potrebbero ricoprire per stimolare un corretto adeguamento agli standard di sicurezza.

In un sistema di mercato, le coperture assicurative sarebbero effettivamente più o meno costose in funzione del rischio cui i lavoratori sono esposti. La concorrenza fra assicurazioni vede vincere proprio quelle imprese assicurative che fanno meglio "prezzare" i rischi: è difficile pensare ad un meccanismo più efficace per indurre i datori di lavoro a misurare i rischi e a investire davvero nella prevenzione. È praticamente impossibile immaginare che un sistema monopolistico riesca a tenere conto, e a prezzare adeguatamente, i rischi per i lavoratori, che evolvono alla medesima velocità delle produzioni.

### 2. *La proposta*

Non vi sono giustificazioni valide per sottrarre il settore alle normali regole della concorrenza. Il monopolio dell'Inail contribuisce a:

- impedire una tutela della sicurezza sul lavoro, basata sulla forza cogente degli incentivi economici e non soltanto sulla lettera delle norme;

- costringere il legislatore a continui interventi, per aggiornare le tipologie di rischio coperte dalle norme all'evoluzione del mondo dell'impresa;
- inibire un importante settore di attività al mercato assicurativo, con conseguenze negative sul corretto apprezzamento dei rischi e sulla crescita performance del settore assicurativo-finanziario.

### 3. *Intervento normativo*

Contestualmente all'abolizione del regio decreto n. 264 del 1933 che istituì il monopolio dell'Inail, il governo dovrebbe essere delegato dal Parlamento a riformare il settore delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, con i seguenti criteri e principi direttivi:

- liberalizzare il mercato delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, con soppressione delle norme vigenti che prevedono riserve legali a favore di soggetti pubblici o privati;
- aprire all'accesso ed esercizio dell'attività di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro da parte di imprese private di assicurazione o di riassicurazione;
- definire un obbligo a carico dei datori di lavoro di stipulare, con oneri interamente a proprio carico, una polizza assicurativa per tutti i lavoratori da essi dipendenti;
- definire un sistema di regole per il mercato residuale, gestito da un organismo a prevalente partecipazione pubblica, al fine di consentire l'assolvimento dell'obbligo assicurativo da parte dei datori di lavoro che non abbiano avuto accesso alla sottoscrizione di un contratto con imprese private di assicurazione.

## Telecomunicazioni

### 1. *Inquadramento*

Il settore delle telecomunicazioni presenta due volti divergenti. Nel mercato mobile riscontriamo un soddisfacente livello di concorrenza, a cui corrispondono prezzi in continua diminuzione, investimenti in crescita (sebbene ad un ritmo meno sostenuto rispetto agli anni precedenti), e un'ampia diffusione delle più recenti tecnologie. Nel campo del fisso, viceversa, l'ex monopolista pubblico mantiene una posizione preponderante, a cui fanno riscontro un limitato livello di concorrenza, un'attenuata tendenza al ribasso dei prezzi, e soprattutto un accesso lacunoso all'innovazione. In conseguenza di ciò, l'Italia langue tra gli ultimi paesi in Europa nelle classifiche sulla penetrazione della banda larga e ultralarga e, per converso, ai primi posti nelle graduatorie sul digital divide. Per ovviare a questa situazione, che rappresenta senza dubbio il principale versante d'emergenza nel nostro mercato delle telecomunicazioni, è necessario, in primo luogo, eliminare gli ostacoli agli investimenti: ed in questo senso, qualcosa di buono si è fatto, ad esempio, con le leggi 25 marzo 2010, n. 40 e 6 agosto 2008, n. 133, che semplificano le procedure in materia di opere civili. È però necessario intervenire altresì sul contesto di mercato, assicurando che gli operatori abbiano un incentivo a competere ed investire.

### 2. *Proposta di riforma*

Pur riconoscendo che il ruolo della politica nazionale in materia è assai compreso dalla normativa comunitaria, da un lato, e dalla regolamentazione interna, dall'altro, va detto che la strada intrapresa dal Governo con i suoi Piani nazionali per la banda larga e per l'NGN – a prescindere dalla denominazione sinistra – non sembra compatibile con tale ultima esigenza. Invero, la centralizzazione delle decisioni d'investimento infrastrutturale – non solo sotto il controllo dei pubblici poteri, ma con il loro intervento diretto in termini di regia e (almeno parziale) finanziamento – ha avuto sino ad ora l'unico effetto di paralizzare i piani degli operatori, al contempo frenati dalla mancanza di chiarezza e blanditi dalla promessa di risorse la cui reperibilità appare, peraltro, discutibile alla luce dell'attuale stato dei conti pubblici. Non è chiaro come i bisogni del paese possano essere soddisfatti da un assetto in cui si compete unicamente per un posto al tavolo del Governo, laddove si predeterminano strategie commerciali e delicatissime scelte tecniche. È appena il caso di ricordare, inoltre, come le misure in discussione siano probabilmente suscettibili di censura alla luce della

normativa europea sugli aiuti di Stato. Ciò di cui il settore delle telecomunicazioni (fisse) pare avere più bisogno è, insomma, un vero e proprio cambio di paradigma quanto ai termini e alla prospettiva dell'intervento pubblico.

### 3. *Intervento normativo*

Come ricordato, i vincoli della disciplina comunitaria e l'ambito di competenza riservato all'Agcom in materia impediscono l'accesso per via legislativa a misure – si pensi, ad esempio, alle cosiddette vacanze regolamentari – che certo potrebbero agevolare la restituzione al mercato delle sue attribuzioni. Del resto, i provvedimenti che qui criticiamo si situano in un'area largamente extra-legale, a metà tra l'alta amministrazione e la mera moral suasion.

Peraltro, ciò non vale ad esaurire le opzioni a disposizione per un tentativo di riforma. Da un lato si può auspicare un intervento normativo che ridimensioni la portata delle disposizioni su cui i piani banda larga e NGN si fondano – l'art. 1 della legge 18 giugno 2009, n. 69 e l'art. 30 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (manovra correttiva 2011) – così da limitare il potere d'iniziativa dell'esecutivo ad un più congruo ruolo di controllo. Dall'altro, e forse in modo persino più incisivo, gioverebbe che proprio dal Governo giungesse l'espressione della realizzazione politica che il percorso intrapreso non ha dato i frutti sperati e della volontà franca e credibile d'invertire la rotta in direzione del mercato. Per altro verso, infine, si potrebbe ipotizzare un residuo ambito d'intervento finanziario, purché orientato al sostegno della domanda, così da mantenere un effetto d'incentivo all'offerta (e agli investimenti) con esiti meno distorsivi.