

## ***Liberalizzazioni***

- *Separare le reti dalle aziende che erogano il servizio;*
- *Razionalizzare le autorità indipendenti e garantirne l'autonomia;*
- *Liberalizzare i servizi pubblici locali;*
- *Abolire l'affidamento in house;*
- *Introdurre meccanismi di semplificazione normativa.*

### ***6.1. Politica delle reti***

I servizi a rete occupano un posto di primissimo piano nelle economie moderne. È attraverso infrastrutture a rete che siamo in grado di soddisfare bisogni primari come l'accesso alle telecomunicazioni, alle fonti energetiche, ai trasporti. Non stupisce, dunque, che la politica delle reti sia un tema caldo e vastamente frequentato nei dibattiti. Un tema, però, non sempre affrontato con la necessaria lucidità.

Due sono le caratteristiche attraverso cui si suole definire i servizi a rete: la prima è, evidentemente, la presenza di un'infrastruttura – assai sovente, seppur non necessariamente, fisica – caratterizzata da una serie di collegamenti che si dipanano attraverso nodi fissi. Si tratta – come si noterà – di una definizione assai ampia, che può però essere raffinata alla luce della seconda caratteristica: la presenza di un *network effect*. Con tale espressione si designa la circostanza in cui l'utilità di un determinato bene o servizio è correlata alla sua diffusione: ad esempio, il possessore del primo telefono non deve aver tratto grosso godimento dall'apparecchio fino a che qualcun altro non abbia provveduto a munirsene. Similmente, non otterrei un considerevole beneficio dal possesso di una carta Bancomat, se essa mi permettesse il prelievo dai soli terminali della mia banca – anziché da un assai più esteso *network* di sportelli convenzionati. Questa considerazione non s'applica certamente

ad un panino al tonno, che viceversa apparirebbe persino più prelibato se il tonno – anziché rendersi disponibile a chiunque dai banchi del supermercato sotto casa – fosse una rarità.

Oltre al raggiungimento di una massa critica di utenti, l'esplicazione del *network effect* presuppone l'adesione a standard tecnici oppure organizzativi comuni (o compatibili): sarebbe, infatti, inutile che due persone possedessero ciascuna un telefono cellulare, se poi trasmetterebbero su due frequenze differenti. Nei dibattiti teorici, quest'incentivo all'uniformità è stato per molto tempo portato a preminente giustificazione della pubblicizzazione dei servizi a rete e della loro somministrazione in regime di monopolio, spesso implicando in modo erroneo che (alcuni di) essi costituissero monopoli naturali. L'idea di monopolio naturale – ammesso che ad essa si possa riconoscere un qualche fondamento teorico – si basa infatti su concetti come le economie di scala e di gamma, teoricamente ben distinti dal *network effect*, insistendo i primi sul lato dell'offerta e quest'ultimo sul lato della domanda.

L'avocazione allo Stato della maggioranza dei servizi a rete – agevolata dalla già notata circostanza che essi dessero risposta a bisogni primari della popolazione – ha condotto all'ambigua sovrapposizione, nella retorica politica e nel dibattito economico meno avvertito, dell'erogazione del servizio e della proprietà dell'infrastruttura sottostante. È ben plausibile che ragioni d'efficienza depongano a favore dell'integrazione verticale tra le due competenze. Ma la circostanza che tale integrazione venisse disposta in capo ad aziende operanti in regime di monopolio legale ha determinato rilevantissimi effetti collaterali nel momento in cui la consapevolezza della necessità di liberalizzare il settore delle *public utilities* ha cominciato a farsi strada anche nel nostro paese. La proprietà delle reti ha, infatti, rappresentato per gli ex monopolisti pubblici un formidabile presidio della propria condizione di privilegio, perpetuando *de facto* la loro posizione nei rispettivi mercati.

Un ulteriore argomento frequentemente citato e che gode d'una considerevole attrattiva sostiene che le reti presentino un problema di lock-in, vale a dire un rischio di sclerotizzazione attorno ad uno standard inefficiente o comunque sub-ottimale. Ancora – sorvolando sulla credibilità della pretesa di stabilire aprioristicamente, per giunta con decisione in senso lato politica, il livello d'efficienza d'uno standard – si deve rilevare che da tale questione non discende in alcun modo la necessità della proprietà pubblica delle reti, evidenziandosi viceversa l'opportunità di garantire la più ampia competizione sin dallo stadio della creazione del network, così da garantire la possibilità di sperimentare soluzioni concorrenti.

Da queste considerazioni elementari discendono prescrizioni assai precise sul più opportuno trattamento regolatorio delle reti.

Il primo principio irrinunciabile è certamente quello della più profonda separazione dell'infrastruttura dall'amministrazione del servizio; ciò significa che la separazione "proprietaria" deve essere preferita ovunque sia possibile (e cioè fatta salva essenzialmente un'eccezione, come vedremo) ad una separazione funzionale o societaria. Essa sola, infatti, garantisce l'assoluta divaricazione degli interessi (e incentivi) del gestore della rete rispetto a quelli del gestore del servizio, propiziando il più ampio accesso alle infrastrutture e alle relative informazioni e garantendo un adeguato livello di manutenzione e aggiornamento tecnologico – evitando, cioè, che esso sia subordinato alle esigenze dell'operatore del servizio.

È appena il caso di precisare che questo principio si applica unicamente alle reti che furono degli operatori pubblici, e non alle infrastrutture poste in essere dai *newcomer*: ciò in virtù di considerazioni – come si usa dire – tanto di efficienza (come ovvio, e sebbene non sia questo il luogo per delineare una comprensiva teoria della concorrenza), quanto di equità (non essendo state finanziate con denaro pubblico). È anzi utile – proprio come forma di incentivo alla realizzazione di nuove, necessarie infrastrutture – garantire a chi si faccia carico della loro costruzione diritti di uso esclusivi. In questa direzione si è già spinta l'Autorità per l'Energia applicando la regola dell'80-20, secondo cui per un periodo di tempo molto lungo (solitamente 20-25 anni) l'80 per cento della capacità dell'infrastruttura è riservata al suo costruttore, e solo il 20 per cento deve essere assoggettato alle consuete regole di libero accesso e non discriminatorietà. Tale logica va però spinta alle sue estreme conseguenze, dando pieno significato alla proprietà delle nuove opere. Per gli stessi motivi, pare ragionevole predisporre dei meccanismi (auspicabilmente provvisori) che precludano agli operatori dei servizi di acquisire porzioni (o quote) della rete, e a chi abbia acquisito porzioni (o quote) della rete d'intraprendere la somministrazione dei servizi.

Un corollario ineludibile della separazione delle reti è il contestuale abbandono di ogni regolamentazione volta a garantire il cosiddetto *Third Party Access* (Tpa) e il rispetto del principio di non discriminazione per le nuove infrastrutture: vi sono numerose dimostrazioni della capacità del mercato di disciplinare efficientemente l'accesso alle infrastrutture ed è precisamente nell'interesse di un proprietario di rete affrancato dai legami incestuosi con l'operatore del servizio allargare – compatibilmente con la ricettività del *network* – la platea degli utilizzatori. In generale, è possibile affermare che esista una propor-

zionalità inversa tra livello di separazione ed intensità (ed onerosità) dei controlli richiesti al regolatore.

Un altro principio che deve essere ribadito con chiarezza è quello della privatizzazione delle reti: di nuovo, un'estesa trattazione dei guasti del settore pubblico e della maggior efficienza del privato esula dagli scopi delle nostre considerazioni, ma basti fare appello alla debolezza degli esposti argomenti in favore della pubblicità, su cui certamente ricade l'onere della prova. È inoltre lecito dubitare che una separazione proprietaria si possa realizzare con l'impegno diretto della mano pubblica, come da molte parti si tende ad assumere. È certo vero – per così dire – che lo Stato ha numerosi tentacoli, anche lontani tra essi, ma la testa rimane una sola; fuor di metafora, l'impegno di enti pur distinti e distanti (il riferimento è in particolare alla Cassa Depositi e Prestiti e al ministero dell'Economia – per non dire della loro interazione con le Autorità di regolazione teoricamente indipendenti) non elide il rischio di un rapporto funzionale tra rete e servizio.

Da respingere sono, infine, le proposte, abbozzate nel recente passato e ancora palesate da Bruxelles, di separare innaturalmente la proprietà delle infrastrutture dalla loro gestione, il che determinerebbe in tutta evidenza una perversione della catena degli incentivi delle parti coinvolte.

### 6.1.1. Rete telefonica fissa

Il caso della rete telefonica fissa è caratterizzato dal fatto che l'infrastruttura appartenga a una società interamente privatizzata dal 1997 (e quotata in Borsa): Telecom Italia Spa. Per questo motivo, i principi generali più sopra enunciati vanno qui declinati con particolare accortezza, e l'ipotesi di una separazione proprietaria della rete – che equivarrebbe ad un esproprio – non appare percorribile.

Un modello più facilmente adattabile è quello seguito nel Regno Unito dal regolatore Ofcom, che ha ottenuto, attraverso un rapporto di dialettica paritaria con l'ex monopolista Bt, una efficace separazione societaria – caratterizzata dall'erezione di pareti cinesi tra le divisioni preesistenti e la neonata Openreach, al cui management sono riconosciuti piani di retribuzione indipendenti dalle *performance* del gruppo.

Va reso atto al Garante per le Comunicazioni d'aver da tempo intrapreso questo sentiero; è però fondamentale che la vicenda giunga ad una conclusione (quanto più possibile condivisa), in previsione della mole d'investimenti necessari alla predisposizione del cosiddetto *Next Generation Network* (Ngn),

che non può prescindere da un quadro regolatorio chiaro e consolidato.

### 6.1.2. Rete elettrica

A seguito dell'introduzione del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 ("decreto Bersani") sulla liberalizzazione del mercato elettrico, venne creata in capo ad Enel la società Terna Spa: ad essa fu attribuita la proprietà della Rete di Trasmissione Nazionale dell'energia elettrica (Rtn), mentre le funzioni di trasmissione e dispacciamento vennero assegnate alla società Grtn Spa (Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale), appositamente costituita in seno al ministero del Tesoro. Dopo la quotazione in Borsa di Terna, il D.P.C.M. 11 maggio 2004 ha disposto la riunificazione in capo a quest'ultima di entrambe le funzioni. Terna gestisce oggi circa il 98 per cento delle infrastrutture per il trasporto dell'energia elettrica nel nostro paese.

La condizione della Rtn è dunque assai peculiare: si tratta del caso in cui la separazione *de jure* tra infrastrutture e servizio è più avanzata; ciò nonostante, permane un significativo conflitto di interessi in capo allo Stato, azionista di riferimento al tempo stesso del maggior operatore elettrico del paese (Enel, di cui Tesoro e Cassa Depositi e Prestiti posseggono circa un terzo del capitale sociale) e di Terna (di cui la Cdp ha in pancia il 29,9 per cento). La stessa Enel controlla il 6,14 per cento di Terna.

Questa situazione, più volte stigmatizzata dall'Unione Europea e, in Italia, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (con la recente sanzione del Consiglio di Stato) richiede una tempestiva risoluzione che, per quanto qui più interessa, non deve prescindere dall'integrale dismissione delle quote di Terna ancora possedute da Enel e Cdp. Si tratta, peraltro, d'una condizione imprescindibile al completo dispiegarsi della concorrenza nel settore, interamente liberalizzato dal 1 luglio 2007.

### 6.1.3. Rete gas

La situazione della rete di trasporto del gas è ancor più intricata. Eni possiede il 50,05 per cento di Snam Rete Gas – più il 100 per cento di Stogit, la società del gruppo che si occupa dello stoccaggio (e possiede le infrastrutture dedicate). La finanziaria 2007 aveva previsto (art. 1, co. 905-906) l'obbligo per Eni di ridurre la propria partecipazione in Snam al 20 per cento entro due anni dall'emanazione di un D.P.C.M. che disciplinasse le modalità dell'operazione. Il decreto non è mai stato emanato, sebbene la questione sia sul tappeto

da diversi mesi. Su un emendamento teso a fissare una precisa scadenza per l'emanazione del decreto, e quindi implicitamente per la separazione della rete, è caduto il veto dalla sinistra radicale. Eni – che detiene il 49,7 per cento delle vendite, il 30 per cento della distribuzione, il 99 per cento del trasporto, il 100 per cento della adduzione con i quattro gasdotti e un rigassificatore, l'84,4 per cento della produzione nazionale di gas, il 65,9 per cento degli import e l'82 per cento dell'import sommato al *gas release* (dati dell'Autorità per l'energia) – respinge (comprensibilmente) ogni ipotesi di separazione, adducendo la necessità che sia un soggetto sufficientemente robusto a trattare gli approvvigionamenti: ma Snam conta per un misero 2 per cento del fatturato del gruppo. Inoltre, non si capisce in che modo il controllo della rete, che risponde a logiche di controllo del mercato nazionale e a dinamiche monopolistiche, possa essere determinante, utile o anche solo rilevante ai fini di chiudere una trattativa coi fornitori stranieri di gas.

Mentre Eni, dunque, assai difficilmente uscirebbe ridimensionata dall'alienazione della rete (e dello stoccaggio, anche al medesimo soggetto), sarebbe l'intero mercato italiano del gas a risultarne rinvigorito, a tutto beneficio dei consumatori, la cui libertà di scelta è ancor oggi severamente limitata.

#### 6.1.4. Rete ferroviaria

In un ideale *climax* ascendente delle separazioni, il caso della rete ferroviaria è quello paradigmatico. Il gruppo Ferrovie dello Stato, interamente posseduto dal ministero dell'Economia e delle Finanze, controlla a propria volta Trenitalia (l'operatore che svolge il servizio di trasporto) e Rete Ferroviaria Italiana (Rfi), che gestisce la rete (sulla base di una concessione sessantennale), assegna le tracce orarie e garantisce i servizi ausiliari. Ogni soggetto che intenda accedere alla rete ferroviaria – che rimane di proprietà dello Stato – è per giunta tenuto a sottoporre il proprio materiale rotabile alle verifiche del Cesifer, ente di certificazione di proprietà di Ferrovie dello Stato.

Le ripercussioni sul mercato del trasporto merci, l'unico liberalizzato (dal 1 gennaio 2007; mentre per il comparto passeggeri la scadenza è il 2010, limitatamente al trasporto internazionale), sono evidenti, con quote di mercato che non registrano erosioni per Trenitalia. È necessario procedere senza indugi ad una effettiva separazione della rete, così da consentire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato ferroviario. Da notare che l'assegnazione di concessione ad un soggetto effettivamente distinto e non segnato da conflitti d'interesse, pur costituendo un passo avanti rispetto al contesto attuale, non

pare sufficiente a garantire un livello d'investimenti adeguato e un sufficiente livello d'indipendenza: la strada maestra è, viceversa, la privatizzazione dei binari.

### *6.1.5. Rete postale e rete autostradale*

È opportuno dedicare qualche cenno anche alla rete postale e alla rete autostradale, sebbene entrambe godano di un effetto network assai contenuto e – nel caso di Poste – anche il problema della replicabilità abbia dimensioni limitate.

Quanto alla rete autostradale (nel cui caso infrastruttura e servizio coincidono perfettamente), gli avvenimenti del 2006 – con le ingerenze sull'assetto della società Autostrade e la riscrittura unilaterale delle convenzioni concessorie – forniscono argomenti decisivi per il superamento del sistema delle concessioni attraverso la privatizzazione della rete medesima: a tutto vantaggio di una certezza del diritto che è presupposto essenziale in un'industria caratterizzata da notevolissima intensità di capitale e da tempi considerevoli per il recupero degli investimenti.

Per quanto riguarda invece il servizio postale, si può parlare di rete a proposito di due differenti fattispecie: la rete degli uffici – che presidia l'intero territorio nazionale – e la rete dei tragitti dei portalettere; sebbene sia difficile immaginare una modalità di separazione, potrebbe in questo caso essere percorribile una qualche forma di Tpa (particolarmente, come si vede, per le fasi preliminari della lavorazione della posta), anche a titolo transitorio – in coerenza con l'evoluzione del percorso di liberalizzazione.

## *6.2. Autorità indipendenti*

Parlare di autorità indipendenti è poco più che una finzione giuridica. Il requisito dell'indipendenza rispetto agli organi di governo, di cui esse dovrebbero essere dotate per poter giustificare la loro stessa esistenza, non è infatti altro che un ideale da raggiungere, ma difficilmente potrà essere un dato acquisito.

Non a caso, a fronte di un primo periodo, a metà degli anni '90, in cui si assistette all'aumento delle autorità indipendenti, considerate come una soluzione a problemi di governabilità specie in un sistema bipolare immaturo come quello italiano, da ultimo vi è stata una riflessione più ponderata circa la loro effettiva autonomia e, dunque, la loro ragion d'essere, tanto che si è anche presentata in Parlamento la proposta di abolirle e ritornare ad un sistema mi-

nisteriale pieno, smascherando la finzione di enti indipendenti che tanto costano al bilancio statale (AC1810).

Questa ipotesi estrema, ma non del tutto peregrina, non tiene però conto del fatto che, realisticamente, sottrarre le funzioni di vigilanza e controllo alle autorità indipendenti non significa restituirle alla spontaneità del mercato o dei rapporti sociali, ma ai ministeri. Significa cioè traslarle da un apparato all'altro, per giunta ancor più sensibile ai *desiderata* della politica. Né, sempre realisticamente, tiene conto del fatto che sempre più le autorità indipendenti sono organi di derivazione comunitaria, direttamente (come nel caso dell'autorità garante per il trattamento dei dati personali, previsto dalla direttiva 95/46/CE) o indirettamente (come nel caso dell'autorità garante della concorrenza e del mercato). La loro eliminazione, pertanto, renderebbe lo Stato italiano inadempiente rispetto ai vincoli comunitari.

Oltre alla caduta del mito dell'indipendenza, le autorità indipendenti presentano un altro problema irrisolto in un sistema democratico: la responsabilità. Di fronte a chi, infatti, esse debbono rispondere del loro operato? Di fronte al parlamento e all'esecutivo? Se così fosse, perderebbero a maggior ragione il carattere di indipendenza. Di fronte all'elettorato, che – esso sì – sembra completamente estromesso dall'ambito di attività delle autorità indipendenti? Al di là di escogitare forme di responsabilità di fronte agli operatori sociali ed economici che non siano di mero populismo, il rischio in questo caso è che le autorità indipendenti vengano “catturate” asimmetricamente dai regolati.

Numerosi tentativi di individuazione di una disciplina omogenea che risolvesse queste complessità sono naufragati negli anni, dalla proposta della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali del 1997 fino all'ultimo disegno di legge della XV legislatura (AS 1366), passando per la legge del 2005 di riforma costituzionale della seconda parte della Costituzione, su cui gli italiani si sono espressi negativamente in occasione del referendum confermativo del giugno 2006.

Una certa imparzialità nell'istituzione di tali enti e una qualche autonomia nell'esercizio delle loro funzioni sono in realtà ottenibili con alcuni accorgimenti di check and balance e di trasparenza che però, è bene tenerlo sempre presente, è arduo che possano tenere immuni le autorità indipendenti dalle interferenze con gli organi di governo. Al tempo stesso, si possono anche individuare alcuni meccanismi (pur sempre imperfetti) di verifica della loro efficienza.

Una precisazione preliminare alle proposte di regolamentazione delle autorità

indipendenti si impone.

Le autorità indipendenti italiane non rispettano, come noto, un modello omogeneo. Esse sono variegate e diverse tra loro per natura, funzioni, obiettivi, composizione, nomina e organizzazione. Tuttavia, un'esigenza di semplificazione e di chiarificazione impone di tracciare una disciplina che costituisca il minimo comune denominatore quanto a struttura e funzionamento, senza distinguere tra attività di regolazione, vigilanza o controllo. Ciò per due motivi. Innanzitutto, nella loro varietà, le autorità indipendenti sono accomunate da un (presunto) requisito comune: l'indipendenza, appunto. Ed è proprio per garantire questa che occorre tale minimo comune denominatore. Una simile disciplina di base non deve pertanto riguardare la razionalizzazione delle competenze, pur necessaria, che dovrebbe essere valutata caso per caso, fino a suggerire la soppressione di talune di esse, la trasformazione di altre in agenzie, la fusione di altre ancora o una redistribuzione tra loro delle competenze (ad esempio, piuttosto che la nascita di nuove autorità come quella per il trasporto, sarebbe preferibile guardare a soluzioni, avanzate in alcuni disegni di legge, di redistribuzione delle funzioni tra Banca d'Italia e Agcm, soppressione di Isvap e Covip, trasformazione dell'Aipa in agenzia). Né deve riguardare aspetti singolarmente riguardanti le varie Autorità, su cui pure occorrerebbe discutere (si pensi soltanto alla irragionevole previsione dell'art. 148 della legge n. 388 del 2000, cioè la legge finanziaria 2001, secondo cui le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori).

In secondo luogo, la distinzione *a priori* delle autorità indipendenti quanto a funzioni (di regolazione, vigilanza o controllo) non tiene conto di un'altra loro caratteristica fondamentale: la competenza ad emanare congiuntamente atti di controllo, vigilanza e regolazione. In sostanza, una distinzione sul piano dell'organizzazione e della struttura in base alla loro attività non regge il cumulo di competenze attribuite con le singole leggi istitutive, grazie al quale le *authorities* sono al tempo stesso autorità di regolazione, vigilanza e controllo, a prescindere dal fatto che alcune di queste attività possano prevalere sulle altre.

Veniamo dunque ai punti chiave di una futura e auspicabile disciplina.

Non è essenziale costituzionalizzare l'esistenza delle autorità. Nulla infatti discenderebbe dalla loro previsione in Costituzione, nemmeno ciò che potrebbe essere uno strumento a favore della loro indipendenza, ovvero la possibilità di essere considerate "poteri dello Stato" nei conflitti di attribuzione dinanzi

alla Corte. È pacifico ormai che per essere considerati legittimati attivamente o passivamente al conflitto non occorre essere organi costituzionali, ma occorre che la questione oggetto di controversia sia di natura costituzionale.

È dunque sufficiente una legge ordinaria comune per disciplinare in linea di massima i profili attinenti a struttura, funzioni, procedimenti, regime degli atti e controlli.

La prima esigenza da soddisfare con tale legge è bloccare la nascita ingiustificata delle autorità indipendenti e limitarne la moltiplicazione secondo un criterio teleologico, basato sulle istanze dell'ordinamento comunitario e nazionale di garanzia della competitività nell'esercizio delle libertà economiche e dei diritti connessi, che richiedono un'amministrazione altamente tecnica, durevole e coerente nel tempo, sottratta all'intermittenza dell'indirizzo politico propria di un sistema bipolare incompiuto come il nostro.

Individuata una norma definitoria, tuttora assente, si può passare all'individuazione di norme che garantiscano l'indipendenza strutturale e funzionale da un lato, e l'efficienza dall'altro.

### 6.2.1. Struttura

È preferibile una nomina collegiale, piuttosto che una nomina da parte di un organo individuale, pur nella consapevolezza dei problemi legati alla lottizzazione. La nomina da parte dei presidenti delle Camere, da quando essi non sono più espressione anche della minoranza all'opposizione, nulla garantisce quanto a indipendenza. Si opti dunque per una procedura di nomina ad evidenza pubblica, con decreto del presidente della Repubblica previa votazione a maggioranza qualificata (due terzi ai primi due turni, assoluta in seguito) di un comitato paritetico *ad hoc*, che sarà poi unico referente delle autorità indipendenti in Parlamento, su una rosa di autocandidature promosse in seno ad una procedura di selezione pubblica, con pubblicazione dei curricula dei candidati e loro audizione diretta. L'autonomia potrebbe essere in parte recuperata tramite la nomina solo dei componenti del collegio dell'autorità, spettando ad essi, una volta insediati, l'elezione interna del presidente, il cui voto sarà decisivo nel caso di pareggio nella votazione degli atti. Come seconda alternativa, si potrebbe prefigurare una composizione mista: tutti i componenti ad eccezione del presidente sono scelti da una commissione bicamerale *ad hoc*, con le stesse modalità di cui sopra. Il presidente viene invece scelto dal presidente della Repubblica, istituzionalmente organo *super partes*.

Con lo stesso procedimento, al comitato paritetico (o commissione bicamera-

le) spetterebbe la revoca dei componenti delle autorità, individuale o collettiva, per grave violazione della legge istitutiva, per grave abuso di ufficio, per perdurante impossibilità di funzionamento, per atti contrari all'indipendenza e all'imparzialità dell'organo e per violazione del codice deontologico che ogni *authority* è obbligata ad approvare. La revoca può essere richiesta dagli altri membri delle autorità, da una minoranza parlamentare o da un singolo componente del comitato paritetico, in funzione di garanzia dell'opposizione.

Il numero dei componenti è fissato a cinque, per un periodo di cinque anni non rinnovabile.

L'incarico è incompatibile con qualsiasi altro mandato, elettivo o meno, e con qualsiasi attività professionale o lavorativa, da cui i componenti debbono essere messi in stato di aspettativa o fuori ruolo durante i cinque anni, a pena di decadenza.

Nei due anni successivi alla conclusione del mandato, per evitare il fenomeno delle *revolving doors*, non possono ricoprirsi, nemmeno indirettamente, incarichi governativi o svolgersi attività di consulenza per conto degli operatori economici che sono stati interessati alle attività dell'autorità. A tal fine, in questi due anni deve essere garantita la pubblicità, magari anche attraverso internet, della attività professionale svolta dagli ex componenti dell'autorità.

### 6.2.2. Organizzazione

Le autorità indipendenti godono di autonomia organizzativa, contabile e finanziaria. Pertanto, una volta insediate, nominano il presidente, il cui voto è decisivo nell'adozione degli atti, a meno che non si opti per la soluzione della nomina diretta del capo dello Stato. Ogni *authority* deve anche approvare a maggioranza assoluta un regolamento di organizzazione e un codice deontologico, il cui rispetto è condizione di liceità della loro attività, che contenga le norme sul rapporto con gli operatori socio-economici e le norme sul conflitto di interesse. Il regolamento e il codice possono essere modificati con la stessa maggioranza in ogni tempo.

L'attività del collegio è distinta da quella degli uffici, che sono composti da personale a contratto o selezionato mediante concorso pubblico, secondo il regolamento di organizzazione interno e nel rispetto delle norme contenute nelle leggi istitutive. Il primo ha le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo, mentre i secondi hanno funzioni di gestione e attuative.

L'organizzazione degli uffici deve prevedere forme snelle di coordinazione

con le omologhe autorità europee e con le altre autorità italiane.

Le autorità indipendenti debbono poi godere di piena autonomia nella gestione del proprio bilancio, salva la sottoposizione alla Corte dei Conti, per la quale possono approvare un regolamento interno. Il bilancio è reso facilmente accessibile a chiunque tramite la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, nel bollettino delle autorità e nei loro siti istituzionali.

La loro dotazione finanziaria è a carico del bilancio dello Stato, e non a carico dei soli operatori economici interessati alla loro attività. Tuttavia, gli atti non dovuti (ad esempio i pareri su richiesta) possono essere soggetti a tariffa.

### 6.2.3. Procedimenti

Come noto, le autorità indipendenti assommano in sé funzioni di regolazione, controllo, sanzione e risoluzione delle controversie, secondo le specifiche leggi istitutive, che eludono la classica ripartizione dei poteri. Uno spettro così ampio di poteri e facoltà, unito alla mancanza di *accountability*, rende particolarmente necessario fornire garanzie procedurali ai destinatari della loro attività di regolazione e controllo.

Una prima forma di controllo, o meglio, un requisito per esercitare il controllo, è la tipicità degli atti. Esigenze di trasparenza, e dunque di informazione, impongono di tipizzare – contrariamente a quanto finora avvenuto – gli atti adottabili dalle autorità, secondo quanto stabilito dalle leggi istitutive di ognuna.

Al di là delle delibere sull'organizzazione interna e degli atti individuali, gli atti generali sono approvati previa l'apertura di un periodo (non superiore al mese) di consultazione pubblica secondo la tecnica del *notice and comment*, durante il quale ogni persona fisica o giuridica interessata può sottoporre le proprie osservazioni, anche per via telematica. Gli atti sono adottati con motivazione, che tenga conto anche della consultazione avvenuta. Agli atti preparatori possono partecipare i soggetti interessati che, per averne fatto richiesta, sono stati accreditati alle riunioni. Il resoconto delle riunioni è pubblicato sul sito. Per gli atti individuali, è invece necessario garantire l'informazione dei soggetti coinvolti e le forme della loro partecipazione.

Ogni interessato, può rivolgere richieste o proposte, avviando una procedura negoziata a discrezionalità dell'autorità in questione.

Le autorità indipendenti promuovono l'adozione di accordi volontari e codici di buona condotta con singoli operatori economici o con intere categorie. La

violazione dei secondi è oggetto di giudizio da parte delle autorità stesse.

Il classico deficit democratico verrebbe così compensato da una visione “consensualistica” e partecipativa più che rappresentativa della democrazia.

Nella risoluzione delle controversie, sono garantiti gli stessi principi del giusto processo previsti dall’articolo 111 della Costituzione. In particolare, oltre al contraddittorio tra le parti e alla separazione fra funzione istruttoria e funzione giudicante, deve essere garantita una celerità della procedura, tramite l’abbreviazione dei tempi, ad eccezione di quelli per l’azione.

Gli atti individuali sono impugnabili dinanzi al tribunale amministrativo regionale, con possibilità di ricorso al Consiglio di Stato, mentre gli atti generali sono impugnabili solo dinanzi al Consiglio di Stato. Contro gli atti delle autorità indipendenti deve prevedersi inoltre, come ulteriore forma di controllo, una *class action* da parte dei rappresentanti dei portatori di interessi collettivi e diffusi.

#### 6.2.4. Controlli

L’attività delle autorità indipendenti, proprio per colmare l’assenza di responsabilità che le connota, deve essere passibile di verifica sia da parte delle persone fisiche e giuridiche che da parte dei soggetti istituzionali.

Quanto alle prime, oltre alle forme contenziose contro gli atti delle autorità e alle garanzie di partecipazione di cui si è detto, tutti gli atti debbono essere pubblicati nel rispettivo sito e nel loro bollettino. Forme di pubblicità riassuntiva debbono inoltre essere previste, come un resoconto sull’attività settimanale e un rapporto annuale pubblico. Ogni anno, inoltre, le autorità debbono predisporre una raccolta di tutti gli atti adottati e degli atti del Parlamento e del governo a cui hanno partecipato con le forme dell’audizione o del parere (dando pubblicità anche al ruolo che esse hanno avuto nell’adozione di tali atti), forme che possono sempre essere richieste tramite (o dal) comitato paritetico.

Sarebbe anche utile che l’attività delle *authorities*, e in particolare il rapporto tra i costi e i “servizi” forniti, sia soggetta a procedure di auditing a cui dare adeguata pubblicità.

Quanto ai controlli dei soggetti istituzionali, oltre alla verifica contabile della Corte dei Conti, ogni anno le autorità indipendenti presentano al comitato paritetico il rapporto consuntivo sull’attività svolta, sul quale la commissione non può comunque sindacare nel merito, ma solo nella legittimità, potendo pro-

muovere un voto di revoca se ne ricorrono i presupposti. È preferibile che esse abbiano tale, unico referente, piuttosto che le commissioni già esistenti competenti di volta in volta per materia, proprio per evitare un controllo di merito.

In ogni momento, ogni membro della Commissione bicamerale o una minoranza parlamentare possono rivolgere interrogazioni, oltre a chiedere la revoca di uno o di tutti i componenti per i motivi suesposti.

Questi strumenti dovrebbero servire a rendere trasparente e responsabile l'operato delle autorità, non a sanzionarne il merito, e a garantire il controllo delle minoranze sui rischi di derive o controlli indebiti della maggioranza. Nel caso di conflitto, comunque, deve rendersi chiara la possibilità per le autorità di ricorrere alla Corte costituzionale per garantire la loro indipendenza, nelle forme del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

### **6.3. Servizi pubblici locali**

I servizi pubblici locali sono considerati servizi di interesse economico generale dall'Unione Europea. Essi comprendono diversi servizi forniti a livello locale quali la fornitura del gas e dell'energia elettrica, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, i servizi idrici e il trasporto pubblico locale. L'insieme di questi servizi generano un fatturato stimabile intorno ai 35 miliardi di euro nel 2007. L'incidenza di tale settore nel suo complesso è calcolato essere circa l'1,25 per cento del prodotto interno lordo italiano.

La concorrenza nei servizi pubblici locali nel mercato e per il mercato è quasi inesistente nel settore in quanto è nell'interesse degli enti locali mantenere un controllo economico e politico di questi servizi. Gli enti locali preferiscono mantenere la situazione attuale che permette loro di avere ingenti flussi di cassa necessari a sussidiare le perdite dei servizi sociali. I servizi pubblici locali si differenziano in quelli che producono profitti (gas, elettricità) e quelli che necessitano di sussidi pubblici (trasporto pubblico locale).

Questa situazione di monopolio legale, esistente per alcuni servizi pubblici gestiti dal pubblico, provoca gravi inefficienze nel mercato. Non esiste attualmente una disciplina organica del settore e la riforma proposta nel luglio del 2006 dal ministro per gli Affari regionali Linda Lanzillotta avrebbe in parte risolto le problematiche esistenti.

La riforma dei servizi pubblici locali originaria, prima dei successivi cambiamenti dovuti alla resistenza di alcuni partiti politici e delle *lobbies* locali, aveva due principali obiettivi: favorire l'introduzione di meccanismi di concorren-

za regolata, tramite l'obbligo generalizzato di ricorso alle gare ad evidenza pubblica con eccezioni limitate ad affidamenti *in house*, e creare un'uniformità normativa nel settore e anche, dove possibile, un regime di concorrenza "nel" mercato.

L'apertura del mercato e la liberalizzazione dei servizi pubblici locali potrebbe diventare un'opportunità per le amministrazioni locali, poiché potrebbe portare a un miglioramento dei servizi erogati ai cittadini e a una maggiore soddisfazione degli stessi nonché essere un vettore di crescita economica.

Le procedure di gara ad evidenza pubblica trasparenti e imparziali porterebbero a una maggiore concorrenza. È necessario tuttavia che gli enti locali non siano al contempo proprietari di un'impresa partecipante alla gara e banditori del servizio, poiché questa situazione introdurrebbe un conflitto d'interesse che potrebbe portare ad una distorsione del mercato. È inoltre essenziale che gli enti locali non siano i produttori dei servizi e i controllori della qualità del servizio stesso. La valutazione della gestione deve essere svolta da un ente *super partes*, e non deve essere effettuata a cura e a spese del gestore.

Non v'è ragione di differenziare il servizio idrico rispetto agli altri servizi pubblici locali, in quanto le aziende speciali e la gestione pubblica porterebbero a un utilizzo inefficiente del bene, con sprechi enormi della risorsa. Non è dunque auspicabile una clausola di salvaguardia di gestione pubblica dei servizi idrici.

La gestione in economia è da evitare in quanto determina una maggiore commistione tra interessi politici e nomine politiche di amministratori di società pubbliche e l'attività di gestione del servizio stesso.

L'affidamento *in house*, essendo una scelta che limita di fatto la concorrenza e danneggia la liberalizzazione e il buon funzionamento del mercato, non deve essere contemplato dalla normativa. Questo tipo di affidamento è risultato negli anni scorsi il più utilizzato ed è una delle cause principali delle perdite secche (*deadweight loss*) che il cittadino subisce. Nel caso residuale sia scelto l'affidamento diretto è necessario svolgere delle analisi di mercato e un *benchmarking* rispetto alle offerte dei privati.

La clausola di salvaguardia dell'occupazione, molto utilizzata nei bandi di gare effettuati negli anni scorsi, deve essere eliminata, in quanto la maggior parte delle volte disincentiva l'ingresso di nuovi operatori. L'obbligo di rilevamento del personale dell'operatore precedente è un freno per la liberalizzazione del settore ed è una barriera all'entrata molto rilevante.

Il sottodimensionamento dei gestori è un problema molto presente nei servi-

zi pubblici locali; una volta lasciati entrare i privati nel settore probabilmente si svilupperanno *multiutilities* che beneficeranno sia delle economie di scala che di economie di scopo tipiche del mercato, e di conseguenza si ridurranno i costi operativi. È essenziale che l'acquisizione della gestione di servizi diversi non sia permessa agli operatori titolari del servizio senza aver partecipato ad un'asta.

La creazione di un bilancio consolidato tra Comune e società di servizio pubblico locale in modo da ridurre la pratica dei ripiani *ex post* è una soluzione possibile e non di difficile attuazione, che anticiperebbe la privatizzazione e la liberalizzazione dei servizi pubblici locali.

La concorrenza porterebbe ad una stabilizzazione o diminuzione delle tariffe e al contempo ad un miglioramento della qualità del servizio.

Il trasporto pubblico locale è un settore molto particolare, in quanto necessita di grandi sussidi pubblici per il suo funzionamento. Il 70 per cento dei ricavi delle aziende di trasporto pubblico locale italiane deriva da contributi regionali o comunali e solamente il 30 per cento circa dai biglietti. Il mercato continua a contrarsi e, negli ultimi venti anni, la domanda di trasporto pubblico locale su gomma è diminuita del 30 per cento. Il settore non conosce una vera liberalizzazione, al contrario di altri paesi europei. I costi per vettura chilometro sono in Italia i più elevati a livello comunitario; rispetto al mercato inglese, che ha conosciuto un'apertura del mercato molto avanzata (ad eccezione del trasporto pubblico locale di Londra), i costi degli operatori italiani sono più che doppi. Il mercato del trasporto pubblico locale della Gran Bretagna non è un'eccezione a livello europeo; infatti i costi del trasporto pubblico locale italiano sono mediamente superiori del 60 per cento rispetto ai mercati a concorrenza controllata (Svezia, Francia, Finlandia, Danimarca, Spagna) e del 20 per cento rispetto ai mercati "chiusi" (Austria, Germania, Italia, Olanda). Questa differenza è dovuta ad alcuni difetti della normativa. I contributi regionali al trasporto pubblico locale incidono per circa il 45 per cento dei ricavi; tuttavia il potere di effettuare le gare e scegliere l'operatore gestore del servizio non è in capo alle regioni, bensì ad enti locali, quali Comuni e province. È necessaria quindi una responsabilizzazione delle regioni e una gestione della gara ad evidenza pubblica delle stesse. Gli enti locali, non avendo un costo sul proprio bilancio dovuto al Trasporto Pubblico Locale, non hanno interesse ad una procedura di affidamento di gestione del servizio efficiente ed efficace.

I vincoli delle gare, quando si svolgono, sono troppe volte pretestuosi, col fine di fare vincere la procedura di assegnazione del servizio a soggetti scelti in anticipo. Inoltre nelle gare ad evidenza pubblica, spesso sono presi in conside-

razione elementi di valutazione differenti dalle “migliori condizioni economiche”, i quali si prestano facilmente ad una discrezionalità che fa venire meno la trasparenza della procedura stessa.

È necessario un riavvio delle gare ad evidenza pubblica, entro fine anno, di una parte importante dei servizi esistenti. Si dovrebbe inserire nel progetto di riforma una norma che vieti, alla scadenza della prima tornata di assegnazioni, la partecipazione alle procedure di assegnazione per le imprese che abbiano un capitale pubblico uguale o superiore al 50 per cento.

È necessario che sia la regione a gestire la procedura di gara, in quanto vi sarebbe interesse da parte della stessa affinché la procedura di affidamento abbia un esito di scelta efficiente.

Una riforma dei servizi pubblici locali organica ed uniforme, senza alcuna eccezione settoriale è dunque auspicabile. Tutti i mezzi per introdurre la concorrenza in questo mercato sono necessari e l’obbligo generalizzato dell’utilizzo delle aste deve diventare la prassi.

Le barriere all’entrata di nuovi operatori privati devono essere eliminate in modo che l’apertura del mercato porti ad un servizio con dei costi più contenuti ed una qualità superiore.

L’azione di pressione esercitata in passato sul ddl Lanzillotta ha portato ad uno svuotamento della riforma; è necessario dunque, al fine di aumentare il surplus del consumatore, una riforma che sia in grado di togliere potere agli enti locali in modo da liberalizzare completamente i servizi pubblici locali.

#### **6.4. Servizi postali**

Il servizio postale è stato a lungo considerato il prototipo di bene pubblico di cui la comunità si deve fare carico attraverso un monopolio statale. Tale opzione è stata messa in dubbio solo da un paio di lustri, a dispetto della lunga e fallimentare esperienza, che sconta per giunta – particolarmente nel nostro paese – le conseguenze nefaste della dottrina degli oneri impropri e di meccanismi clientelari mai troppo celati.

Purtroppo, in Italia il processo di liberalizzazione è stato, fin dall’inizio, più una riforma dell’azienda pubblica che una riforma del mercato. La ricezione della prima direttiva postale europea, per mezzo del d. lgs 261/99, ha paradossalmente determinato un sensibile arretramento rispetto alla previgente normativa. In primo luogo, il legislatore nazionale ritenne che il ministero delle Comunicazioni, che pure esercitava – ed esercita – congiuntamente al mi-

nistero del Tesoro i diritti proprietari su Poste Italiane, presentasse i requisiti d'indipendenza necessari a svolgere l'attività di regolamentazione del settore postale, e gli assegnò tale compito.

L'art. 23 del decreto attribuisce a Poste Italiane l'incarico di gestore del servizio universale per un periodo transitorio "non superiore ai 15 anni", mentre la direttiva nulla diceva sulla necessità di selezionare uno o più operatori per assolvere questo compito. Questa scelta è stata particolarmente nefasta, se si tiene conto del fatto che al contrario si sarebbe potuto fare affidamento su un vivace tessuto concorrenziale costituito dalle agenzie di recapito postale, concessionarie dirette dell'amministrazione pubblica nel precedente regime. Queste sono oggi mere subappaltanti di Poste Italiane, che può quindi scegliere i suoi concorrenti, e definire la loro attività, e di certo non ha mancato di abusare della sua posizione, come riscontrato da un recente provvedimento dell'antitrust (n.17133/2007).

Gli oneri conseguenti alla prestazione del servizio universale vennero, e sono ancora, computati in maniera quanto meno fumosa. In assenza di studi indipendenti, il ministero delle Comunicazioni ha accettato passivamente le stime di Poste, che ha imputato alla copertura universale una cifra di 3.070 miliardi di lire, corrispondente al 51 per cento del fatturato ottenuto dai servizi universali nel 2000. Per capire, 10 centesimi di perdita media per qualunque oggetto postale, ovunque esso venga recapitato, e al completo costo del lavoro di ben 18 mila portalettere, il 40 per cento del parco lavoratori dell'azienda. Per coprire questa voragine, vengono da una parte assicurati trasferimenti diretti, dall'altra viene riconosciuta una riserva legale, il cui perimetro viene esteso fino a raggiungere l'ampiezza massima consentita dalla direttiva – peso e prezzo inferiori ai 350 grammi ed ai 3,10 euro. Per iniziativa comunitaria, verranno ridotti nel 2003 a 100 grammi e 1,86 euro, e nel 2006 a 50 grammi e 1,55 euro, ma ancora coprono più della metà del mercato postale. Oltre al danno, la beffa: sui profitti ottenuti dai privati nella fascia marginale di mercato potenzialmente aperta alla concorrenza, ma nei fatti dominata dall'*incumbent*, grava fino al 10 per cento l'introduzione d'un fondo di compensazione per l'onere per il servizio universale, volto a garantire a Poste Italiane un'adeguata remunerazione.

Nel corso degli anni, il livello della regolazione del settore non è migliorato, e numerose sono state le distorsioni del gioco concorrenziale, palesemente volte a favorire l'ex monopolista: la complessa regolamentazione della posta ibrida (per rendersi conto dell'importanza di questo genere di comunicazioni, si pensi che vi rientrano bollette ed estratti conto) che danneggiava tutti gli

operatori tranne Postel, controllata al 100 per cento da Poste Italiane, si è attirata gli strali di Antitrust e Comunità Europea.

La surreale abolizione del francobollo di posta ordinaria non ha comportato soltanto un cospicuo rialzo delle tariffe, ma soprattutto un più che prevedibile incremento dell'inefficienza: ragionevolmente, se tutta la posta è prioritaria, nessuna lettera verrà consegnata con priorità, ovvero in tempo.

A Poste Italiane viene inoltre riconosciuta annualmente una compensazione per le tariffe postali scontate applicate alle spedizioni di prodotti editoriali e per il settore no-profit. Si tratta di un meccanismo che determina un'evidente e grave distorsione: operatori postali diversi da Poste non sono infatti in grado di praticare offerte competitive agli editori e agli enti no-profit per questo tipo di prestazione. Attraverso la normativa italiana, si è quindi sottratto di fatto al mercato uno spazio di attività liberalizzato dalle direttive comunitarie.

Infine, la diversificazione dal *core business* di Poste è stata portata avanti senza destare alcun sospetto: forte di un'infrastruttura capillare e finanziata con denaro pubblico, l'azienda si è trasformata nella più estesa banca italiana. La maggior parte degli introiti di Poste viene oggi dai servizi bancari, ma la maggior parte dei costi da questa sostenuti vengono ripagati a piè lista nell'arbitraria imputazione dell'onere di servizio universale.

Non stupisce, quindi, che il settore postale risulti il fanalino di coda dell'*Indice delle Liberalizzazioni 2007* elaborato dall'IBL: gli effetti benefici della concorrenza non si sono realizzati. Non vi sono state opportunità di crescita per nuove imprese: al contrario, nel 2007, 3.000 impiegati nelle agenzie di recapito hanno visto mettere a repentaglio la loro attività per il mancato rinnovo dei contratti con Poste Italiane. I consumatori hanno visto la qualità dei servizi peggiorare vertiginosamente: basti pensare ai disagi dei mesi scorsi, successivi al piano di riordino interno. Poste Italiane, invece, ha visto il suo bilancio decisamente impinguito: poco importa se si tratta di un risanamento drogato dai finanziamenti statali.

È dunque palese la necessità di attuare una sistematica revisione delle attuali tendenze, anche in vista della completa abolizione delle riserve di monopolio, stabilita a livello europeo per il 2011. Per avere un processo di regolazione sereno è prioritariamente necessario sciogliere il conflitto d'interessi in capo allo Stato, che al momento è, al contempo, il più importante cliente, il principale azionista, il manager di Poste Italiane e il regolatore del mercato. Un intervento certamente improrogabile si deve ravvisare nella devoluzione d'ogni competenza regolatoria ad un soggetto che presenti più adeguate garanzie

di terzietà ed autonomia. Ma risultati duraturi non potranno prescindere dalla privatizzazione di Poste Italiane, che divenendo dunque soggetto altro da quello statale potrà effettivamente misurarsi con il mercato, testare così la sua struttura produttiva ed eliminare le inefficienze ereditate da decenni di gestione pubblica. A titolo esemplificativo, un operatore privato difficilmente accetterebbe un'omogeneizzazione delle tipologie di consegna ordinaria e prioritaria, anche a fronte di un incremento delle tariffe, poiché la differenziazione delle consegne è fondamentale per gestirne tempi e volumi.

Nell'ambito di una regolazione più serena ci si augura venga risolta anche la problematica, precedentemente evidenziata, dei sussidi all'editoria: se questa è considerata meritoria, ad essa si devolvano, direttamente, fondi da utilizzare con qualsiasi operatore postale. Si tratterebbe ancora di interventismo distortivo, ma almeno gli effetti di tale manovra si riverbererebbero sul solo mercato dei prodotti editoriali, e non anche su quello postale.

Altrettanto, e forse più, importante, è però garantire un più facile accesso al mercato per le imprese concorrenti. È necessaria una più accorta valutazione degli oneri del servizio universale, ed il ripensamento dei relativi meccanismi di finanziamento: il fondo di compensazione è preferibile alla riserva per i suoi effetti pro-concorrenziali, ma chiaramente la definizione del livello complessivo dell'onere è la variabile critica per garantire l'accesso al mercato.

Inoltre, non è assolutamente necessario che il servizio universale debba essere assolto da un unico operatore. Nei Comuni ad alta densità di recapito, la coesistenza e la concorrenza fra più operatori è perfettamente sostenibile. Nei luoghi dove non è economicamente sostenibile consegnare la posta secondo gli standard fissati a livello comunitario – e si badi che questa è una mera ipotesi controfattuale, dal momento che al mercato non è stata mai data la possibilità di operare liberamente – si potrebbe invece assegnare, per mezzo di una gara, il diritto di raccogliere e recapitare la corrispondenza. Questa attività potrebbe essere parzialmente remunerata attraverso un fondo di compensazione che gravi su tutti gli operatori postali, ma che copra davvero i costi necessari a garantire l'universalità del servizio, e non le inefficienze del monopolista.

### 6.5. Servizi idrici

L'acqua è un bene fondamentale per la sopravvivenza e per lo sviluppo delle attività umane. Per questo motivo è importante favorire riforme strutturali che ne permettano un utilizzo razionale ed efficiente, di modo da evitare gli sprechi di una risorsa così preziosa.

L'Italia non è un paese dove l'acqua "scarseggia", dal momento che la disponibilità teorica eccede di gran lunga qualsiasi ipotesi di consumo a medio-lungo termine. Vi sono certamente considerevoli differenze fra zone geografiche: i bacini idrici delle regioni settentrionali sono ricchi di acque e hanno piogge frequenti tutto l'anno, mentre quelli di tipo mediterraneo hanno precipitazioni ridotte nel periodo estivo. Nonostante ciò, anche le zone più sfavorite potrebbero essere idricamente autosufficienti. Si prenda il caso della Sicilia, regione in cui storicamente le crisi idriche sono più acute. Il territorio siciliano corrisponde a circa 25.461 chilometri quadrati, con una piovosità media di 720 millimetri all'anno (riferita al periodo 1970-2000). L'apporto è quindi di circa 18,5 miliardi di metri cubi all'anno – ridotti al 63 per cento per effetto dell'evaporazione. Una disponibilità, in ogni caso, di circa 7 miliardi di metri cubi di acqua all'anno, di gran lunga superiore al fabbisogno della regione, che ammonterebbe a 2,16 miliardi di metri cubi, includendo gli usi irrigui, domestici e industriali.

Perché, dunque, in Sicilia così come in altre parti d'Italia, si hanno sistematiche crisi d'acqua? Il problema fondamentale è dovuto a una struttura pre-industrializzata del settore produttivo, nonché a un utilizzo irrazionale della risorsa. Quest'ultima affermazione non costituisce un giudizio di valore sulla maniera in cui i cittadini utilizzano un bene, quanto piuttosto su un sistema di incentivi che una regolazione poco accorta ha portato a divergere sempre più da quelli naturali e del mercato, meccanismo in grado di permettere ai consumatori di rendersi conto del valore effettivo delle risorse e allocarle nella maniera migliore.

Dal punto di vista dell'offerta, il quadro del settore idrico italiano è caratterizzato da un'elevata frammentazione e da molti deficit strutturali. Il numero delle gestioni è superiore alle 7.800 unità e tra queste le gestioni in economia costituiscono l'80 per cento del totale, con una quota di mercato pari al 30 per cento. I servizi di fognatura coprono l'86 per cento della popolazione e quelli di depurazione solo il 74 per cento. La rete infrastrutturale è in situazione precaria, con percentuali di dispersione che vanno dal 30 al 50 per cento, a seconda delle stime e delle specificità locali. La cosiddetta legge Galli (l.36/94), pensata per superare le esperienze di gestione diretta da parte dei

Comuni ed improntare l'attività economica a criteri di razionalizzazione e di economia di scala, ha incontrato una lunga e difficoltosa implementazione. Se oggi le regioni si sono infine dotate di legislazione applicativa, e sebbene gli Ambiti Territoriali Ottimali (agenzie di regolazione locale, la cui funzione principale consiste nella definizione delle tariffe e nella determinazione di modelli di gestione dei servizi) siano stati istituiti, non si può dire che siano stati conseguiti gli obiettivi fissati. La fase di affidamento in gestione, infatti, presenta lentezze e difficoltà, e ancora prevale l'affidamento *in house*, seguito da quello a società mista.

Oltre che la tradizionale reticenza ad affidare a privati la gestione dei servizi, hanno giocato un ruolo fondamentale, nella mancata trasformazione del settore, la complessità della regolamentazione, nonché una struttura tariffaria complessa e pericolosamente orientata verso il basso. Per quanto sembri naturale che il regolatore favorisca i consumatori, bisogna però rendersi conto che una tariffazione eccessivamente bassa rende difficile l'erogazione del servizio da parte dei privati, che non possono ricorrere alla fiscalità generale per coprirne i costi. Il fatto che si renda questo settore non economicamente sostenibile, o quantomeno poco profittevole, e che il metodo di definizione della tariffa sia poco chiaro per chi deve operare nel settore, provoca una selezione avversa: allontana gli imprenditori e i manager migliori, nonché i capitali, verso settori più remunerativi. Si priva così il settore idrico di importanti competenze e *know how*, destinandolo ad una cattiva gestione.

Anche dal punto di vista della domanda, tariffe troppo basse costituiscono un incentivo a consumi irrazionali. L'Italia è il paese europeo con le tariffe medie più basse in Europa, nonché quello che consuma di più: a Berlino, dove l'acqua costa 4,30 euro ogni mille litri, i cittadini hanno un consumo pro capite al giorno di 117 litri, mentre a Roma o a Torino (dove la tariffa varia tra i 0,78 ed i 0,81 euro al metro cubo) si superano tranquillamente i 220 litri per persona al giorno.

Tariffe così basse non attirano investimenti nel settore, e non permettono una strutturazione dell'offerta che garantisca un livello di fornitura elevato sia dal punto di vista quantitativo (vi sono ancora zone del paese in cui l'acqua viene razionata ad alcuni giorni settimanali) che qualitativo (infatti, l'acqua che scorre nei rubinetti del nostro paese non è fra le migliori, come testimoniato dal fatto che gli italiani acquistano acqua imbottigliata più di qualsiasi altro europeo).

Nel sistema di mercato i prezzi servono per veicolare informazioni concernenti la scarsità di un bene. Alzandosi, avvisano i consumatori che bisogna ra-

zionare i propri utilizzi, mentre quando sono bassi dicono che non dobbiamo preoccuparci per le quantità utilizzate. Ancora, i prezzi parlano ai produttori, li avvertono che è utile fare investimenti per produrre un bene: la sua scarsità fa aumentare la domanda (e i prezzi), ed è loro compito (e interesse) soddisfare la domanda ed estinguere la scarsità. La regolazione dei prezzi e, ancor peggio, l'intervento diretto dello Stato nella produzione di un servizio spezzano questo circolo virtuoso, impedendo la creazione delle informazioni economiche rilevanti e stravolgendo gli incentivi che guidano l'azione imprenditoriale così come i consumi. Questo provoca al contempo sprechi e scarsità: un'allocazione non ottimale delle risorse.

La situazione dei servizi idrici nel nostro paese è particolarmente grave, e necessita di riforme incisive ed investimenti cospicui. Lo Stato non è stato – né poteva, o doveva esserlo – in grado di colmare la differenza fra esigenze di investimento e situazione in essere. Si consideri che nel 2002 gli investimenti pubblici in infrastrutture idriche ammontavano a circa 600 milioni di euro, mentre dai piani degli Ato emerge una spesa annua di 2 miliardi di euro. Diviene quindi fondamentale lasciare ai privati il compito di investire in questo settore, ma questo non sarà possibile finché a) le tariffe saranno così basse b) e le infrastrutture verranno affidate in gestione.

Il modello di concorrenza per il mercato perseguito dall'attuale assetto regolamentare e normativo non è stato in grado di apportare sostanziali modifiche alla situazione del settore: in parte perché, come abbiamo visto, ancora una quota importante delle gestioni non è affidata per mezzo di gara, ed in parte perché non costituisce una soluzione ai problemi riscontrati.

Una gestione temporanea non genera infatti gli incentivi necessari perché chi la ottiene compia gli importanti investimenti necessari per mantenere – per riportare – la rete in una condizione di funzionamento ottimale. In altre parole, l'ottica temporale limitata rende conveniente, per i gestori, sprecare l'acqua e far invecchiare la rete, dal momento che i costi non ricadono che sui proprietari (lo Stato) e sulle generazioni future. Per garantire l'ammodernamento del sistema è quindi necessaria una liberalizzazione più incisiva, che parta dalla privatizzazione delle infrastrutture. Nell'esperienza di numerosi paesi che hanno condotto queste riforme, primi fra tutti Inghilterra e Galles, alle privatizzazioni sono susseguiti investimenti importanti e un ancor più importante miglioramento qualitativo dei servizi. Il che è perfettamente intuitivo: nel momento in cui un tratto di rete idrica è di mia proprietà, è mio interesse fare in modo che funzioni al meglio e non si deteriori, così come in qualsiasi produzione industriale si persegue la struttura, la dimensione ottimale e si evi-

ta l'ammortamento dei macchinari. Ancora, una privatizzazione porterebbe la gestione dei servizi idrici al di fuori delle competenze degli enti locali, ma più in generale al di fuori da quella commistione fra pubblico e privato che, è cosa nota, non giova né all'efficiente amministrazione né ad un'assegnazione trasparente dell'attività economica.

Ad una completa alienazione della proprietà pubblica deve però susseguire una imponente diminuzione e semplificazione della regolazione. Non ha senso sperare nella più efficiente gestione di un servizio da parte di operatori privati se poi si pretende di regolare ogni decisione ed azione economica. È ancora l'esperienza inglese a dimostrarci come gli effetti della liberalizzazione del settore dei servizi idrici siano stati inferiori rispetto a quelli di altre *utilities* proprio perché contenuti dall'eccessiva regolamentazione che ha, da una parte, ridotto i margini di crescita dell'efficienza, e dall'altro, rendendo incerti i profitti, ha provocato quel fenomeno di selezione avversa descritto in precedenza. Qualsiasi scelta di regolazione è scelta delicata, atta a falsare un meccanismo di allocazione efficiente: è opportuno quindi ridurre queste scelte al minimo indispensabile. La concorrenza, basata su un assetto proprietario ben definito, è necessaria non solo per migliorare la produzione (riducendo le cosiddette *x-inefficiencies*, le inefficienze legate ai costi nei monopoli legali) ma anche a far emergere un livello di prezzi efficiente, che tenga conto delle esigenze di entrambi i lati del mercato, e assegni un valore pieno ad una risorsa così importante.

### 6.6. Taxi

Quella dei taxi è divenuta una sorta di battaglia simbolica nell'ambito del dibattito pubblico sulle liberalizzazioni. Il problema cruciale da affrontare riguarda l'esigenza di operare una riduzione dei tempi di attesa causati dal numero troppo esiguo di taxi attivi (soprattutto nelle grandi città). La crescita del numero dei professionisti e, più in generale, una maggiore disponibilità di tale servizio – a tutto interesse del sistema economico, del turismo e dell'intera cittadinanza – deve però avvenire senza toccare i diritti di quanti in passato hanno speso anche somme consistenti per acquisire la loro licenza e ora si troverebbero penalizzati dall'introduzione di norme che d'un tratto cancellassero il sistema delle autorizzazioni.

Per conseguire tale risultato la strada più semplice ed efficace consiste nell'attribuire *gratuitamente* ad ogni titolare di una licenza per la guida del taxi una *seconda licenza* identica alla prima, cedibile e/o accumulabile. In tal modo, in

breve tempo in ogni città italiana ci si dirigerebbe verso un raddoppio delle licenze, ma il ricavato di tutto ciò andrebbe a beneficio dei tassisti medesimi.

Qualche professionista potrebbe decidere di consegnare la seconda licenza a un familiare (il figlio, ad esempio); qualche altro potrebbe invece decidere di acquistare le licenze disponibili nelle mani di colleghi per costituire una società; altri ancora potrebbero semplicemente vendere la licenza in eccesso, e via dicendo. L'esito di tale riforma sarebbe quello di vedere emergere imprese di diversa natura, ma anche chi decidesse di non mantenere la disponibilità della seconda licenza finirebbe per essere "indennizzato" a prezzo di mercato, grazie ai proventi della vendita, dall'aumentato numero di taxi in circolazione.

Oltre a rispettare le legittime attese di chi negli anni scorsi ha fatto un investimento considerevole per acquisire una licenza (cosa che non avverrebbe con una liberalizzazione volta a cancellare immediatamente il sistema delle licenze), questo raddoppio dei taxi aiuterebbe a risolvere il problema della scarsità dell'offerta senza penalizzare finanziariamente gli attuali titolari: i quali passerebbero dal possedere una licenza a possederne due (sebbene di minor valore).

### **6.7. Abolire Mister Prezzi**

Una delle ultime iniziative assunte dal governo nel corso dell'ultima legislatura riguarda la creazione del cosiddetto "Mister Prezzi" (il Garante per la Sorveglianza dei Prezzi), che è stato istituito con l'ultima legge finanziaria e a cui è stato affidato il compito di vegliare sul comportamento di imprese e negozianti al fine che non operino in maniera "speculativa".

La tesi del legislatore è che in molti casi l'aumento dei prezzi sia determinato dall'azione di chi sfrutta a proprio favore il rarefarsi di questo o quel prodotto (anche causando tale situazione, magari), in modo da ottenere alti profitti. Invece di considerare i prezzi come il risultato di una negoziazione tra chi offre e chi domanda, quanti hanno dato vita a questo nuovo Garante sembrano persuasi che i prezzi provengano semplicemente dal sommarsi dei "costi" e che quindi sia possibile, per un magistrato *ad hoc*, stabilire quando un prezzo è giusto e quando non lo è. E si ritengono perfino capaci di scovare chi abbia chiesto *troppo* per il suo contributo dato alla catena della produzione e della distribuzione.

In realtà le cose sono molto più complicate, come è facile comprendere se ad esempio si esamina la questione del latte. Negli ultimi mesi si è spesso detto che il prezzo al consumatore è ben quattro volte quello che viene dato ai pro-

duttori. Ma davvero ciò basta a farci ritenere che c'è qualcuno meritevole di ricevere una visita della guardia di Finanza? Non proprio.

In realtà, tra il latte della mucca e quello che arriva nelle nostre case c'è di mezzo il lavoro di tante persone: da chi confeziona a chi distribuisce, fino a chi opera nella pubblicità. In genere questo lavoro ulteriore è considerato "inutile", o quasi, ma non è affatto così, dato che quei servizi sono essenziali a rendere facilmente reperibile e di buona qualità il prodotto finale.

D'altra parte, se qualcuno ritiene inutili e/o troppo costosi gli interventi dei molti intermediari può benissimo fare le proprie scelte. Di recente è partito un progetto gestito dagli agricoltori medesimi e volto ad accorciare la cosiddetta filiera, evitando alcuni passaggi e quindi taluni costi: in maniera tale da pagare meglio i produttori e contenere il prezzo finale. Si può essere legittimamente scettici a tale riguardo, ma questa quanto meno è un'operazione del tutto legittima e perfettamente rispettosa delle logiche di mercato.

Per nulla in sintonia con un'analisi razionale di cosa è davvero un mercato è invece questo Garante per la Sorveglianza dei Prezzi: un'autorità senza autorità, un potere impotente, una figura puramente ornamentale. Per di più, questa figura è stata istituita ben sapendo che i prezzi derivano dall'incontro della domanda e dell'offerta, e che non ha alcun senso (né morale, né economico) pretendere di fissare *per decreto* un prezzo giusto.

La vera assicurazione che i prezzi siano legittimi è data dal fatto che vi sia libero accesso al mercato, ma questo non può certo essere assicurato da un Garante incaricato di vigilare sui prezzi. Il mercato è l'unico vero strumento per tutelare i consumatori e produrre un reale abbassamento dei prezzi (come dimostra la vicenda dei voli *low-cost*).

In fondo, negandogli la possibilità di comminare sanzioni, gli stessi ideatori di Mister Prezzi erano sostanzialmente consapevoli di tutto questo, ma non hanno voluto contrastare le voci più demagogiche provenienti dalla politica, dal sindacato, dalle associazioni dei consumatori, dalla stampa.

È comunque sgradevole che si sprechino risorse per un'istituzione che nella migliore delle ipotesi è inutile, ma che molto probabilmente può essere dannosa, dato che radica nella gente un'ignoranza economica che non ha bisogno di trovare nello Stato un così efficace propagandista.

### 6.8. Semplificazione normativa

Per semplificazione si intende lo snellimento, la chiarificazione e il miglioramento qualitativo degli atti e delle procedure legislative e amministrative.

La semplificazione normativa e amministrativa hanno entrambe come scopo quello di agevolare la comprensione degli obblighi di comportamento a carico dei consociati, ma seguendo un obiettivo finale in parte distinto. Mentre nel caso della semplificazione amministrativa lo scopo ultimo è quello di accelerare e rendere più semplice l'adempimento degli oneri burocratici connessi ad una determinata attività, nel caso della semplificazione normativa lo scopo ultimo è garantire la certezza del diritto, senza la quale il brocardo *ignorantia legis non excusat* diventa, più che un principio di giustizia, un principio di ingiustizia. Tanto la celerità e la facilità di svolgimento delle pratiche amministrative quanto la certezza dei rapporti giuridici sono comunque essenziali perché i cittadini e le imprese possano occuparsi dei loro affari, consentendo loro sia di programmare le strategie di mercato sia di spendere il tempo dietro i loro scopi commerciali e non dietro gli adempimenti burocratici e legislativi.

Distinti i due tipi di semplificazione, ci soffermiamo soltanto per brevi cenni a quella normativa.

La certezza del diritto è un bene a cui bisogna restare affezionati per un motivo facilmente intuibile: solo l'affidamento in regole certe e stabili permette ai consociati di gestire oculatamente e con la dovuta serenità i propri affari. Uno studio del Fondo Monetario Internazionale del 2003 ha stimato che il miglioramento della qualità della regolazione avrebbe potuto portare un aumento nel lungo periodo fino al 7 per cento del Pil dei paesi dell'Ue e a un incremento del 3 per cento della loro produttività.

Una regolamentazione semplificata, ovvero minore in quantità e migliore in qualità, è allora prima di tutto un vantaggio per la competitività delle imprese e dello stesso sistema-paese, poiché genera una migliore comprensibilità delle regole e una maggiore fiducia nella loro stabilità.

Da una ventina d'anni ormai in Italia sono fiorite, anche per impulso dell'Ue e dell'Ocse, iniziative legislative e governative per semplificare l'ordinamento giuridico. Dai primi regolamenti di delegificazione dei primi anni '90 fino all'adozione annuale di una legge sulla semplificazione che, tramite i medesimi regolamenti, imponesse la semplificazione di singoli settori o procedimenti amministrativi; dai testi unici misti alla codificazione di settore, dall'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione a quella tecnico-normativa e alla verifica dell'impatto della regolamentazione; dall'istruttoria le-

gistrativa nelle commissioni parlamentari alla creazione del Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati; dall'istituzione del Nucleo per la semplificazione delle norme e procedure al complesso sistema (in barba alla semplificazione...) formato ora dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione, dalla Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, dall'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e dal Tavolo permanente per la semplificazione; dal cosiddetto meccanismo "taglialeggi" o della "ghigliottina" ex legge 246/2005, secondo cui, salvo espressa volontà contraria del governo, a partire dal 16 dicembre 2009 le leggi entrate in vigore prima del 1 gennaio 1970 saranno automaticamente abrogate, al primo piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2007.

Tante iniziative, dunque, che ruotano attorno alla delegificazione, alla codificazione e all'abrogazione come strumenti principi della semplificazione normativa. Iniziative spesso così complesse da tradire il principio della semplificazione, perdendo di chiarezza e razionalità, come la "ghigliottina" sta rivelando.

E nonostante queste iniziative, restiamo ancora in preda ad una quantità indefinibile di atti normativi che non accennano a diminuire nel complesso, ma anzi si arricchiscono di nuove tipologie e fonti, dovute in parte anche alla riforma regionalistica del titolo V della Costituzione e alla potestà normativa delle autorità indipendenti.

Come mai, dunque, i risultati della semplificazione sono così scarsi?

Il punto è che la prima, vera riforma da attuare è nel cambio di mentalità della cultura giuridica e politica. Qui, come in molte altre occasioni, possono ritornare utilissimi gli insegnamenti di Bruno Leoni sui rischi dell'eccesso di produzione legislativa, dimenticando che la legislazione non sempre è un rimedio veloce, razionale e di ampia portata contro ogni genere di male e di inconveniente. Anche quando le forze politiche al governo ne notano l'abuso, come ormai accade di frequente, la critica è di solito diretta contro leggi particolari piuttosto che contro la legislazione come tale, e si cerca sempre il nuovo rimedio in leggi migliori. Così, dichiarata incostituzionale una legge o bocciata una proposta, se ne propone una nuova, nella convinzione dell'adeguatezza dello strumento. L'adozione del processo legislativo, e non solo di questa o quella legge, dovrebbe invece essere l'esito di una valutazione molto accurata, al termine della quale non è affatto scontato che si proceda per via legislativa.

Al di là del problema culturale e politico, che rappresenta senz'altro lo scoglio principale, vi sono altre questioni per le quali possono individuarsi alcune soluzioni più pragmatiche.

Innanzitutto, l'oscurità dei testi normativi continua a rappresentare un loro problema endemico che li rende inintelligibili anche agli addetti ai lavori. Disposizioni come la seguente non dovrebbero proprio trovare ingresso in un ordinamento giuridico: "Fino all'emanazione del decreto del ministro dell'Economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 168-bis del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, introdotto dal comma 83, lettera n), del presente articolo, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del comma 3-ter dell'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dal comma 67, lettera a), numero 4), del presente articolo, gli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo sono quelli inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 19 settembre 1996, e successive modificazioni, emanato in attuazione dell'art. 11, comma 4, lett. c), del decreto legislativo 1 aprile 1996, n. 239 (art. 1, co. 69 legge finanziaria per il 2008)".

È evidente da questo comma citato che ridurre la quantità delle norme è solo il primo, necessario ma non sufficiente adempimento della semplificazione. L'altra direzione su cui muoversi è infatti quella di migliorare il *drafting*, evitando da un lato che le norme siano nascoste in leggi che si occupano di tutt'altro, dall'altro che siano scritte in maniera incomprensibile, con la tecnica del rinvio a commi e articoli di altre leggi.

Quanto alla prima questione, il problema riguarda soprattutto la legge finanziaria, che andrebbe completamente ripensata come suggerito in questo stesso *Manuale*.

Quanto alla seconda questione, si potrebbe agevolare, come anche previsto dal piano di azione per la semplificazione della Presidenza del Consiglio, la conoscenza delle tecniche di *drafting* tramite la loro raccolta in un unico testo a disposizione degli uffici legislativi delle amministrazioni statali e regionali.

Un passo andrebbe fatto poi per il recupero della tipicità degli atti normativi e il corretto utilizzo di ciascuno secondo le proprie caratteristiche, che si è completamente perso da un lato nella proliferazione di sottocategorie legislative (a partire dalle famose "leggi-provvedimento"), dall'altro dalla nascita di nuovi atti normativi non di provenienza parlamentare e costituenti degli ibridi di incerta collocazione gerarchica.

Mentre strumenti come la legge-ghigliottina sembrano finti mezzi di netta rescissione delle leggi, quando in realtà nascondono problemi interpretativi che aumentano i margini di confusione e di errore, per eliminare dall'ordinamento le leggi inutili o quelle nate per una determinata situazione contingente, sembra una buona pratica quella dell'adozione delle *sunset clauses*, ovvero delle disposizioni destinate a decadere dopo un certo periodo di tempo, previsto dalla legge stessa in cui sono contenute, salvo espressa volontà contraria del Parlamento, laddove ne valuti la persistente utilità.

Quanto alle codificazioni, ci sembra assolutamente valido l'insegnamento francese di procedere alla codificazione tanto delle fonti primarie quanto delle fonti secondarie per settori, sia a livello statale che regionale, per lo meno a livello ricognitivo.

Infine, per rendere vincolante il controllo sulla qualità redazionale dei testi, si potrebbe pensare a un comitato per la legislazione per entrambe le Camere che, diversamente da quello ora esistente solo alla Camera dei deputati, svolga un'indagine obbligatoria sulla qualità di tutti i disegni di legge, preliminarmente all'esame dei testi nelle commissioni competenti, il cui esito negativo li farebbe cadere, o perlomeno, se si volesse evitare il rischio di un uso ostruzionistico di questo passaggio, renderebbe obbligatorio un rinvio del disegno per le opportune correzioni di *drafting*.