

## EX-MONOPOLI: NON SOLO LIBERALIZZAZIONI

di Giuseppe Coco  
27 gennaio 2012

Venerdì ha visto la luce il cd Decreto Liberalizzazioni. Vale la pena di sottolineare al di là dei giudizi sulle singole norme che, per ampiezza dell'impianto e, in molti settori, profondità dell'intervento, si tratta di un provvedimento perlomeno atipico nella recente storia italiana.

Probabilmente, in altri paesi, il novero di interventi compresi in questo provvedimento sarebbe stato adottato separatamente in organici provvedimenti di riorganizzazione settoriale, mentre nel nostro non possono che essere adottati sulla spinta di un'emergenza nazionale, senza la quale sarebbe impossibile spezzare il gioco dei veti incrociati, e contemporaneamente per non fornire argomenti a chi sostiene che si tratti di interventi puntivi per certe categorie. Una seconda osservazione riguarda il fatto che non si tratta in effetti di provvedimenti di liberalizzazione in senso stretto. Solo in alcuni (pochi) casi l'entrata in certi mercati è stata liberalizzata. In molti altri si è adottato un approccio di modifica pro-competitiva della regolazione. In alcuni casi questa modifica comporta degli obblighi addizionali per operatori di mercato, particolarmente per quelli in posizione dominante.

Ciò vale in particolare per i settori caratterizzati da un passato (e a volte un presente) con monopolio integrato pubblico, e più in generale da elementi di monopolio naturale nella filiera verticale. La deludente performance dei settori già monopolistici (trasporti ed energia soprattutto in termini di prezzo all'utenza) liberalizzati in tempi diversi circa o più di 10 anni fa, ha sollevato più di un dubbio sull'efficacia dei processi di liberalizzazione (e privatizzazione) a causa della persistenza dei differenziali di prezzo e/o qualità del servizio con paesi più competitivi, soprattutto per alcune classi di utenti domestici e per le piccole imprese.

Le novità più corpose probabilmente riguardano il settore del gas naturale. In questo mercato la situazione di dominanza di fatto dell'ENI è particolarmente difficile da scalfire a causa del fatto che ENI controlla la gran parte della risorsa originaria in qualche maniera immessa nel sistema nazionale e allo stesso tempo possiede una partecipazione maggioritaria nell'operatore infrastrutturale. Le novità di maggior rilievo sono contenute negli artt. 13, 14 e 15. L'art. 13 in particolare conferisce mandato all'Autorità di modificare il sistema di calcolo delle tariffe per utenti 'vulnerabili', ovvero con scarso potere di contrattazione, in maniera tale da determinare la componente a copertura della materia prima con riferimento a prezzi di mercato europei piuttosto che quelli dei contratti take-or-pay stipulati da ENI in passato. Il riferimento al prezzo take or pay ha di fatto ingessato il mercato (almeno nel segmento di domanda interessato dalla regolazione) tarandolo sulla contrattazione pregressa di ENI.

L'art. 14 e 15 invece impongono rispettivamente la cessione di capacità di stoccaggio ai concorrenti di ENI e l'obbligo (previo DPR entro 6 mesi) di dismissione della partecipazione in SNAM Rete gas. L'obiettivo è in entrambi i casi quello di aumentare la terzietà nella gestione delle c.d. essential facilities, ed aumentare il grado di contendibilità del mercato finale. La separazione strutturale tra ENI e SNAM ha peraltro alcuni effetti positivi anche sul posizionamento delle due imprese che possono focalizzarsi sui rispettivi core business e competere in maniera più convincente su mercati esteri (per ENI anche attraverso una maggiore capacità d'investimento a causa del calo del rapporto di indebitamento). La struttura dei mercati dell'approvvigionamento induce comunque ad essere cauti circa un improvviso aumento della competizione nel gas naturale a seguito di queste misure, tuttavia la strada imboccata sembra finalmente quella giusta.

Meno rilevanti nel complesso le norme in materia di energia elettrica un settore nel quale un maggiore grado di competizione è stato reso possibile da uno scorporo precedente della rete di trasmissione e dalle pur

consistenti ma minori barriere all'entrata rispetto al gas naturale. Il mix produttivo pesa notevolmente nel determinare il differenziale di prezzo medio in questo caso.

Per quanto riguarda i monopoli locali, gli ultimi veri monopoli, la cui liberalizzazione ha richiesto sforzi riformatori per un intero decennio prima di vedere la luce con il c.d. Decreto Ronchi, il Decreto compie alcuni significativi passi avanti nel solco tracciato dagli ultimi provvedimenti del governo uscente. Viene in particolare incentivata l'effettuazione delle aste competitive per i servizi pubblici locali, sia attraverso la premialità finanziaria ma anche come elemento di valutazione all'interno nel nuovo Patto di Stabilità interno, con un'apposita procedura di monitoraggio a carico della Presidenza del Consiglio. Di converso vengono disincentivate le procedure di affidamento in house, sia attraverso l'assoggettamento rafforzato delle predette società al Patto di Stabilità interno sia attraverso la posizione di vincoli ulteriori alla loro operatività, in particolare in materia di assunzioni di personale, una misura a mio parere importantissima per evitare che esse vengano utilizzate strumentalmente. Viene rafforzato il controllo dell'Antitrust sull'ammissibilità della deroga al principio di competizione per servizi pubblici locali ed abbassata (a 200 mila euro) la soglia di fatturato al di sotto della quale la deroga è garantita, mentre forme speciali di deroga sono garantite a imprese che fondendosi realizzano ambiti territoriali di servizio ottimali. Nel Capo V sui Servizi Pubblici Locali è poi inserita una delle norme più interessanti sul trasporto ovvero il (ri-)assoggettamento del trasporto ferroviario locale alla generale disciplina sulle gare nei servizi pubblici locali, fatti salvi i precedenti affidamenti fino ad una scadenza massima di 6 anni. Nel complesso si tratta di norme che incentivano l'uscita dal sistema di intrecci perversi tra enti locali e imprese fornitrici di servizi. C'è da augurarsi che il governo abbia l'orizzonte temporale per applicare le norme scritte.

Questo vale anche e soprattutto per il Capo VII sui Trasporti, nel quale molte delle novità più importanti sono state demandate nell'applicazione alla costituenda Autorità di settore. L'Autorità, le cui prerogative sono per il momento implausibilmente attribuite alla Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, sarà istituita con DdL entro 3 mesi. Il novero di compiti dell'Autorità è notevole. I più importanti sono 1) la tariffazione incentivante e pro-competitiva di infrastrutture essenziali all'accesso di mercati liberalizzati, tra i quali il più rilevante è quello ferroviario; 2) la vigilanza sulla qualità dei servizi e sulle modalità di fissazione delle tariffe di servizi di trasporto; 3) la predisposizione di schemi di Bandi e Convenzioni tipo per i servizi di trasporto locale che saranno assegnati a gara; d) la riformulazione di schemi tariffari di price-cap per le prossime convenzioni autostradali; e) l'eventuale aumento di licenze taxi in relazione alle necessità dei bacini di utenza; f) lo studio delle misure ulteriori di separazione (proprietaria) della rete ferroviaria dall'operatore dominante a fini pro-competitivi. Il menù è straordinario, ma il dubbio che queste misure siano fragili rimane. In effetti che questi aspetti della regolazione siano demandati ad un'autorità settoriale è quanto mai appropriato: la macelleria avvenuta con l'esercizio della discrezionalità politica sulle Convenzioni autostradali dimostra l'importanza di un assetto istituzionale di regolazione indipendente e stabile e di sistema tecnicamente ben definito di regole. Ma il dubbio rimane che il governo in carica possa portare in porto l'istituzione di un'Autorità di regolazione con un semplice DdL in parlamento. Da un punto di vista istituzionale peraltro rimane il nodo importante dei rapporti tra la costituenda Autorità e la Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali appena costituita. La soluzione più appropriata sarebbe un accorpamento delle due strutture. Una suddivisione delle competenze regolamentari e di gestione e monitoraggio delle Concessioni sarebbe necessariamente arbitraria e fonte di irresponsabilità e litigi, come dimostra il caso britannico della regolazione delle ferrovie.

Il giudizio complessivo sulle misure elencate, soprattutto quelle sul gas e trasporti e servizi pubblici locali, non può che essere positivo anche se va detto che rispetto alle prime bozze, il decreto ha perso importanti pezzi. In particolare in una prima bozza la re-instaurazione di un sistema di regolazione razionale (price-cap) nel settore autostradale riguardava tutte le concessionarie, non solo le nuove concessioni (assolutamente marginali). Poteva essere un'occasione per rigettare un sistema regolatorio, quello attuale, nel quale l'arbitrio più assoluto regna, le Concessionarie hanno regole differenziate in rapporto al loro potere contrattuale ed il regolatore (di fatto ancora ANAS, travestito nella nuova Agenzia) non riesce ad andare oltre la fissazione di tariffe che si adeguano annualmente con l'inflazione. Si spera che la nuova Autorità riesca a fare qualcosa di meglio, ma l'esclusione delle Concessioni esistenti ne limita i poteri in maniera decisiva. Curiosamente quando i vari commentatori critici del provvedimento adombrano il sospetto che le vere lobby potenti siano

state favorite raramente si riferiscono alle concessionarie autostradali, floridissime- più spesso ad un sistema bancario sull'orlo del fallimento.

Altro punto saltato nella versione finale è la separazione strutturale per RFI (Trenitalia). In questo caso in realtà un supplemento tecnico di indagine è assolutamente necessario. Esiste infatti una letteratura seria che sostiene l'ipotesi di consistenti complementarità tra (sviluppo) infrastrutture e servizi. L'esperienza di Railtrack nel Regno Unito, apparentemente positiva nei primi anni ma disastrosa nel lungo termine, la positiva esperienza tedesca di competizione, senza separazione, autorizza una certa prudenza, al contrario del caso del gas naturale.

Paradossalmente un contributo maggiore alla competizione nel trasporto ferroviario nel lungo periodo potrebbe arrivare dalla Delibera Cipe approvata simbolicamente il 20 gennaio parallelamente al Decreto, che conferma gli stanziamenti previsti dal Piano d'azione per i Servizi Pubblici e, in parte, nel solco delle ultime decisioni del governo precedente (Del Cipe 3 agosto 2011). Vengono finanziati numerosi piccoli interventi di potenziamento della rete di Alta Capacità (alcuni dei quali concorrono al completamento della AC/AV Bari-Napoli) e viene simbolicamente definanziato il Ponte sullo stretto. Un buon passo per lasciarci alle spalle la megalomania inconcludente e concentrarci su opere che abbiano un senso economico.

Un generale motivo di insoddisfazione relativa per questo decreto sta nel fatto che l'approccio generale adottato è stato più spesso uno di ridefinizione della regolazione in senso pro-competitivo che di liberalizzazione vera e propria (si veda per il caso di farmacie e tassisti l'articolo di Grillo). In un mondo ideale condividerei questa critica ma nel mondo reale l'Italia ha altrettanto bisogno di liberalizzazioni e migliore regolazione pro-competitiva. Piuttosto che lamentarsi di quanto manca nel decreto a mio parere bisogna augurarsi che quello che c'è, che non è poco, venga effettivamente attuato.