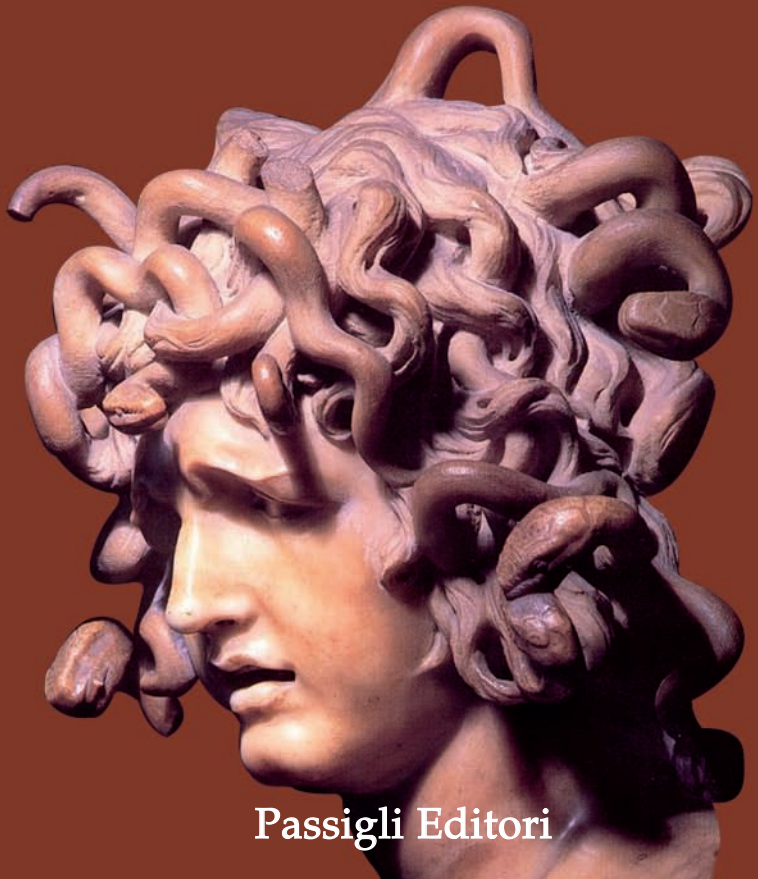
ASTRID

I nodi delle reti

Infrastrutture, mercato e interesse pubblico

a cura di
Paola M. Manacorda

prefazione di
Franco Bassanini



Passigli Editori

INDICE

Prefazione, *di Franco Bassanini* 7

Introduzione, *di Paola M. Manacorda e Claudio De Vincenti* 23

I. **Le infrastrutture di trasporto: programmazione, concorrenza, interesse pubblico**, *di Mario Sebastiani* 47

II. **Le infrastrutture energetiche: l'Italia e il mercato unico europeo**, *di Pippo Ranci* 157

III. **Le infrastrutture idriche: finanziamento, regolazione e mercato**, *di Mario Rosario Mazzola* 215

IV. **Le telecomunicazioni: concorrenza, sviluppo reti di nuova generazione**, *di François de Brabant, Paola M. Manacorda, Guido Vannucchi* 325

V. **Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale**, *di Vincenzo Visco Comandini* 383

Indice degli autori 453

Indice particolareggiato 455

I contributi al volume sono stati scritti tra il 2007 e il 2008. Successivamente i dati sono stati aggiornati al 2009.
Le opinioni espresse in questo lavoro non impegnano in alcun modo le istituzioni o le aziende di appartenenza degli autori.

FRANCO BASSANINI

PREFAZIONE

La qualità del sistema delle reti infrastrutturali strategiche, materiali e immateriali, e dei servizi di pubblica utilità a rete è uno dei fattori cruciali dello sviluppo e della crescita di ogni paese: incide in modo determinante sui costi della produzione di beni e servizi, sulla competitività delle imprese, sul loro accesso ai mercati, sugli scambi commerciali.

E' un fattore cruciale anche per la qualità della vita e per la coesione sociale: dalla qualità delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete dipende la mobilità delle persone (trasporti), la fruizione di beni essenziali (l'acqua, l'energia elettrica), le relazioni interpersonali (telefono, poste), la diffusione delle informazioni e delle conoscenze (internet), il monitoraggio dei fattori di rischio ambientale e sociale, una crescente parte dei servizi sociosanitari (in attesa della telemedicina).

Ma la qualità delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete è un fattore cruciale – non da ultimo – anche per l'indipendenza, la sicurezza e l'integrità nazionale e per la sicurezza e l'incolumità delle persone: basta pensare agli approvvigionamenti energetici, alle telecomunicazioni, alla navigazione area, ai trasporti di emergenza, ai servizi di pronto soccorso medico. O alla rilevanza di una capillare e moderna rete di infrastrutture per l'efficacia degli interventi di protezione civile, di controllo del territorio, di contrasto alla criminalità organizzata.

Dunque la regolazione, lo sviluppo, l'ammodernamento delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete sono tra i problemi, tra le sfide fondamentali che gli Stati contemporanei devono affrontare. Ciò vale, ovviamente, anche per l'Italia.

* * *

Dei servizi di pubblica utilità la Fondazione Astrid si è già occupata, non molto tempo fa. Essi sono stati oggetto di alcune importanti ricerche, prevalentemente dedicate ai problemi della loro regolazione: valsero soprattutto per delineare un primo bilancio dei successi e dei fallimenti della stagione delle prime liberalizzazioni. I risultati di quelle

ricerche sono stati pubblicati in un volume della collana dei "Quaderni di Astrid" per le edizioni del Mulino (Astrid, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna 2006, pp. 440, con scritti di G. Napolitano, V. Termini, E. Cheli, A. Boitani, B. Spadoni, P. Ranci, M. Grillo, G. Coco, M. Ponti, C. Leporelli, M.R. Mazzola, A. Macchiati, L. Ammannati, A. Pezzoli, R. Matteucci, C. De Vincenti e A. Vigneri). Focalizzate com'erano sulla regolazione del mercato dei servizi, quelle ricerche finirono col dedicare, necessariamente, solo un'attenzione marginale ai problemi delle infrastrutture di rete; i quali, in quella sede, furono esaminati solo sotto il profilo della loro interrelazione o incidenza sulla concorrenza tra gli operatori dei servizi.

Ma i problemi della regolazione, dello sviluppo e dell'ammodernamento delle infrastrutture strategiche non sono – come è noto – meno importanti, né meno complessi di quelli dei servizi di pubblica utilità. Lo sono forse anche di più.

Più complesse sono le scelte di politica della regolazione, per la non duplicabilità di una parte delle infrastrutture, la non sempre facile delimitazione degli ambiti di monopolio naturale, l'interazione fra disciplina delle infrastrutture, tutela e promozione della concorrenza nei servizi liberalizzati, definizione degli ambiti e degli obblighi di servizio universale e loro garanzia.

Più impegnative e più complesse sono anche le scelte di politica industriale: se non altro perché il mercato non sempre garantisce – senza il concorso di regolazioni adeguate, incentivi efficaci e, talora, di una quota di risorse pubbliche – gli ingenti investimenti di lungo termine necessari per la realizzazione e l'ammodernamento di infrastrutture strategiche capaci di assicurare la competitività del sistema produttivo, la sicurezza degli approvvigionamenti, la universalità dell'offerta, la qualità dei servizi. Ma anche perché la disponibilità di reti infrastrutturali moderne e adeguate alle dimensioni della domanda potenziale di servizi anche nei periodi di punta è – come è noto – una condizione necessaria per lo sviluppo della competizione concorrenziale nel mercato dei servizi e per la parità di accesso di tutti i relativi operatori; ed è dimostrato che non di rado gli incentivi del libero mercato non bastano ad indurre il titolare della infrastruttura in regime di monopolio naturale a effettuare gli investimenti necessari.

A questi problemi, Astrid ha dedicato una nuova ricerca, anzi un grappolo di ricerche tra loro coordinate e interconnesse. Il metodo è stato quello tradizionale della Fondazione:

riunire un ampio gruppo di esperti, proveniente tanto dall'accademia e dalle istituzioni di ricerca quanto dalle principali realtà imprenditoriali operanti nel settore; organizzare con loro e tra loro un confronto aperto e libero, senza pregiudizi né vincoli predeterminati; svilupparlo per tutto il tempo necessario a definire le problematiche, analizzare le soluzioni, ricercare una convergenza nel raffronto fra i diversi punti di vista; costruire su questa base, e sempre con metodo collegiale, una serie di paper di analisi e di proposta, articolati per settore; sottoporli a una ulteriore verifica collegiale e poi al vaglio di *discussant* esterni, in una serie di seminari riservati. Un metodo di ricerca che valorizza dunque il confronto, il dialogo e la elaborazione collegiale di un ampio gruppo di esperti tra i più autorevoli e qualificati, assicura al massimo l'interdisciplinarietà e l'attendibilità delle analisi, il controllo dell' affidabilità dei risultati, ed anche l'equilibrio e la praticabilità delle proposte alle quali il gruppo di ricerca alla fine perviene.

Nel caso, il coordinamento generale della ricerca è stato assicurato da Paola Maria Manacorda e Claudio De Vincenti, il coordinamento dei singoli sottogruppi da Mario Sebastiani (infrastrutture di trasporto), Pippo Ranci (infrastrutture energetiche), Mario Rosario Mazzola (infrastrutture idriche), François de Brabant, Paola Manacorda e Guido Vannucchi (infrastrutture di telecomunicazione), Vincenzo Visco Comandini (rete postale).

* * *

Nella introduzione di Paola M. Manacorda e Claudio De Vincenti il lettore può trovare un sintetico *abstract* della ricerca, una utile guida alla lettura dei paper settoriali, ma soprattutto una analisi dei problemi e una rassegna delle possibili soluzioni. I problemi, come si vedrà, sono spesso comuni a più settori. Le soluzioni, non di rado assai innovative, risultano tanto più significative in quanto, in molti casi, convalidate dalla comparazione e dal confronto fra le diverse realtà settoriali: i nodi delle reti, insomma, hanno spesso analogie non irrilevanti, e si prestano a riflessioni e rimedi in parte comuni.

Sul piano analitico, vengono ampiamente indagate le criticità del nostro sistema infrastrutturale, e ne vengono dunque confermate le ben note carenze, pur diversamente gravi da settore a settore, ma comunque sempre tali da limitare, quando non da pregiudicare la competitività del nostro sistema economico e il perseguimento dei fondamentali beni pubblici sopra ricordati (coesione sociale, qualità della vita, sicurezza del paese e delle

persone). In più d'un settore, per la ben nota stretta interrelazione fra la rete infrastrutturale e i servizi che dell'infrastruttura si avvalgono per raggiungere l'utenza, i ritardi e le carenze della rete finiscono per impedire o limitare di fatto l'apertura del mercato alla concorrenza fra gli operatori dei servizi. La limitata capacità della rete (o una capacità strettamente commisurata al fabbisogno in essere e dunque non sufficiente all'offerta competitiva di diversi servizi e soprattutto di nuovi servizi) rappresenta in tal caso di fatto una barriera all'accesso di nuovi competitori nel mercato dei servizi.

Sul piano propositivo, dunque sul piano delle soluzioni e dei rimedi, nella precedente ricerca dedicata ai servizi la stella polare era stata facilmente identificata nella realizzazione di ben costruiti processi di liberalizzazione e di un quadro regolatorio che consenta il pieno dispiegarsi delle "virtù della concorrenza", a partire dal potenziamento dei poteri di efficienti autorità di regolazione e vigilanza e dal rafforzamento della loro indipendenza.

Nel caso delle reti infrastrutturali la tutela degli interessi generali non può essere affidata solo alla apertura dei mercati, e dunque a una concorrenza ben regolata. E' vero che anche le infrastrutture, non di rado, "sono passate dall'essere gestite da monopoli pubblici in mercati protetti, all'essere gestite da aziende di diritto privato sottoposte a una regolazione pro-concorrenziale nel contesto di mercati, a monte e a valle, liberalizzati e quindi aperti al gioco competitivo tra una pluralità di aziende", come si nota nella introduzione.

Ma è altrettanto vero che la condizione di monopoli naturali propria delle reti infrastrutturali o di gran parte di esse impone di affrontare problemi assai più complessi: innanzitutto, i problemi delle modalità e degli strumenti necessari per garantire la parità di accesso alle reti e la assenza di discriminazioni fra tutti i produttori o distributori di beni e servizi a monte e a valle che delle reti si avvalgono (separazione proprietaria, societaria, funzionale o contabile; regolazione delle condizioni e delle tariffe di accesso; determinazione di livelli e standard di qualità della infrastruttura; ecc.); ma anche i problemi della predisposizione di adeguati strumenti di controllo sul rispetto di regole, standard, obblighi, contratti di servizio e quant'altro (a partire dal completamento del sistema delle Autorità indipendenti e dall' adeguamento dei poteri e degli strumenti di intervento ad esse riconosciuti).

Si deve aggiungere che regolazione pro competitiva e concorrenza non sempre bastano, comunque, ad assicurare che gli ingenti investimenti necessari per lo sviluppo, l'ammodernamento e la manutenzione delle reti infrastrutturali siano effettivamente

finanziati e realizzati: tanto più se si considera che la dimensione degli investimenti necessari è esaltata oggi dalla rapidissima evoluzione tecnologica e dalle carenze e ritardi accumulati dal sistema infrastrutturale italiano negli ultimi decenni (è appena il caso di ricordare i casi delle infrastrutture acquedottistiche, della banda larga e ultralarga e del digital divide nelle telecomunicazioni, delle connessioni con l'estero e tra aree regionali nelle infrastrutture energetiche, delle infrastrutture intermodali e di alta capacità per il trasporto delle merci). Si tratta di problemi che possono essere risolti solo con adeguate politiche pubbliche di lungo periodo richiedenti scelte impegnative: scelte che concernono tanto le politiche industriali, la programmazione e l' allocazione delle risorse pubbliche, quanto la definizione di regole ulteriori rispetto a quelle pro competitive, innanzitutto per la definizione degli obblighi (o degli "obiettivi") di "servizio universale" e delle modalità di finanziamento degli stessi (in forme tali da non alterare i meccanismi concorrenziali: trasferimenti di risorse pubbliche o istituzione di fondi compensativi).

* * *

La funzione strategica delle grandi infrastrutture, la condizione di monopoli naturali di gran parte tra esse, la dimensione degli investimenti necessari, l'importanza che lo sviluppo e l'ammodernamento delle reti infrastrutturali riveste per la crescita e la competitività del Paese e per la garanzia di beni pubblici fondamentali (coesione sociale, sicurezza, qualità della vita, salute, ecc.) legittimano una riflessione sulla questione della proprietà pubblica delle reti e delle società di gestione delle reti, come è noto non vietata né scoraggiata dall'Unione europea. Il tema è affrontato in tutti i paper raccolti in questo volume e nella introduzione.

La proprietà pubblica (o a partecipazione pubblica) appare preferibile nei casi nei quali è evidente o comunque altamente probabile che gli strumenti di regolazione e le politiche pubbliche di contesto non siano sufficienti a garantire gli interessi pubblici in gioco: è il caso, per esempio, della gestione dell'attività di dispacciamento che deve regolare l'immissione nella rete elettrica dell'energia prodotta dai vari impianti adattandosi in modo flessibile e continuo alle variazioni della domanda, dell'offerta e della tensione della rete, e assicurando parità di trattamento fra i produttori, i venditori e i distributori di energia.

La proprietà pubblica (o a partecipazione pubblica) può inoltre essere preferibile nei casi nei quali gli investimenti necessari per lo sviluppo e l'ammodernamento della infrastruttura appaiono, per dimensioni, profilo temporale e redditività (IRR), tali da non potere essere accollati ad un'impresa privata, neppure prevedendo adeguati incentivi tariffari, fiscali, monetari e/o regolatori (in ispecie se si tiene ferma l'inopportunità di scaricare sugli utenti oneri insopportabili in termini di prezzi e tariffe). E' il caso non soltanto, ovviamente, delle infrastrutture "fredde", ma anche di infrastrutture "calde", quando la redditività è differita nel tempo, e quando le politiche pubbliche ritengano utile promuovere la crescita e l'innovazione facendo leva sull'offerta di nuovi servizi ai quali non corrisponde ancora una domanda adeguata (si pensi, per esempio, ai grandi investimenti pubblici nelle NGN di telecomunicazione in Cina, Usa, Corea del Sud, Giappone).

Va peraltro sottolineato che la proprietà pubblica della rete non assorbe la necessità di una adeguata regolazione pro competitiva dell'accesso alla rete da parte dei produttori di beni o servizi che, a monte o a valle, della rete si avvalgono; né esime dall'obbligo di apprestare ed esercitare efficaci controlli sul rispetto dei piani di investimento e degli obblighi di servizio del gestore della rete, né dalla necessità di regole e controlli tendenti ad evitare una gestione inefficiente delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo, all'ammodernamento e alla manutenzione dell'infrastruttura.

* * *

Rispetto all'epoca (2007-2008) nella quale la maggior parte delle ricerche qui pubblicate sono state impostate, realizzate e discusse, il contesto di fondo è in parte cambiato. Della crisi economico-finanziaria che ha sconvolto il mondo non erano allora ancora prevedibili le dimensioni e gli effetti (Astrid se ne è occupata con una serie di ricerche coordinate da Giuliano Amato, raccolte in un libro pubblicato da Passigli in questa stessa collana: Astrid, *Governare l'economia globale*, a cura di Giuliano Amato, Firenze 2009, con scritti di F. Targetti, S. Andriani, L. Pennacchi, M. D'Alberti, P.C. Padoan, F. Saccomanni, M. de Cecco, P. Guerrieri, A. Lettieri, F. Onida, F. Cavazzuti, V. Termini, M. Bussani, M. De Andreis, M. Maré, C. Pinelli, R. Perissich e G. Amato). Ciononostante, i risultati delle ricerche sulle reti infrastrutturali qui pubblicati non mi sembrano richiedere

correzioni o aggiornamenti significativi. Ma la crisi consente di vederli e di valutarli sotto una luce diversa. Credo che meriti rilevarlo al termine di questa prefazione.

Come è noto, la crisi lascia un'eredità pesante per i conti pubblici di tutti i Paesi ad economia avanzata. Ai costi degli interventi per il salvataggio o il sostegno dell'economia e delle istituzioni finanziarie si sommeranno quelli prodotti dagli effetti automatici della crisi sulle entrate fiscali e sulla spesa pubblica. Secondo le stime del FMI (novembre 2009), il rapporto debito/Pil dei paesi a "economia avanzata" raggiungerà nel 2009 il 101,8% del PIL; potrebbe arrivare nel 2014 al 121,7% e addirittura, a "bocce ferme", superare il 250% nel 2050. Una dimensione senza precedenti nella storia dell'Occidente, almeno in tempi di pace. L'Italia starà più o meno nella media.

Il consolidamento fiscale necessario per ridurre il debito pubblico non sarà facile, durerà molto tempo, metterà a dura prova i Governi. Sarà reso più difficile dall'invecchiamento della popolazione e dall'aumento delle spese per il servizio dell'aumentato debito pubblico. Sarà un percorso politicamente difficile: si rischia una progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti di una politica che non ha più risorse da spendere, ma solo tagli o tasse da imporre. Comunque, il tema della "nuova crisi fiscale degli Stati" tornerà al centro del dibattito. Che cosa fare per affrontarla? Come noto (escluse le privatizzazioni), vi sono tre modi principali per ridurre il rapporto debito/Pil: creare inflazione, produrre avanzi primari con la riduzione delle spese e l'aumento della pressione fiscale, accelerare la crescita e dunque aumentare il PIL.

La prima strada è assai poco auspicabile e forse non risolutiva. A livello mondiale una dose di inflazione verrà probabilmente "somministrata" (soprattutto da parte degli USA) per contribuire a sgonfiare i debiti. Ma una dose moderata non risolverebbe il problema: secondo Ren Rogoff, con un'inflazione del 6% nei prossimi 5 anni il rapporto medio debito/Pil delle economie avanzate si ridurrebbe di 8-9 punti, rispetto allo scenario di base. Ovviamente un'inflazione a due cifre avrebbe ben altri effetti, ma l'esperienza degli anni Settanta la sconsiglia; e comunque la BCE farà di tutto per contrastarla. L'alta inflazione, infatti, una volta "liberata", è difficilmente contenibile, produce forti distorsioni nell'allocazione delle risorse, riduce il tasso di crescita, colpisce i più poveri, crea instabilità sociali e politiche.

La seconda strada dipende dalle riforme strutturali del fisco e della spesa pubblica che si riuscirà a realizzare. L'aggiustamento medio sui bilanci pubblici delle economie avanzate

del G-20, da realizzare nel decennio 2011-2020 per riportare i debiti ai livelli pre-crisi, è stimato dal FMI in circa 8 punti di Pil, di cui 1,5 punti di minori costi per le misure di stimolo all'economia, 3,5 punti di tagli di spesa primaria e 3 punti di maggiori entrate fiscali, ricavate con la razionalizzazione dei tributi, la lotta all'evasione fiscale e eventualmente con aumenti delle imposte. Vanno aggiunti ulteriori 3-4 punti di Pil di aggiustamenti sul fronte sanitario e pensionistico, in seguito agli effetti della curva demografica. Come hanno scritto Cottarelli e Vinals, mai nella storia i Paesi ad economia matura hanno affrontato simultaneamente un aggiustamento di queste dimensioni. Si tratterebbe, per i soli 27 paesi dell'UE, di 150-200 miliardi di euro di minori spese (o maggiori entrate) all'anno per i prossimi 10 anni. Un percorso difficile e impopolare: negli ultimi quindici anni nessun grande Paese occidentale è riuscito a ridurre in maniera significativa la spesa corrente con misure strutturali; gran parte degli avanzi primari è stato ottenuto con operazioni straordinarie (privatizzazioni, condoni, cartolarizzazioni) o di *window dressing*; per le quali tuttavia gli spazi sono ormai piuttosto ridotti.

Rimane la terza opzione, l'accelerazione della crescita. Con un debito intorno al 100% del Pil, si è stimato che un'accelerazione della crescita dell' 1% all'anno (ipotizzando di mantenere la spesa pubblica costante e la pressione fiscale al 40%) ridurrebbe in 10 anni il rapporto debito/Pil di 28 punti percentuali. E' la soluzione più auspicabile, ma non è meno difficile delle altre: i Paesi ad economia matura hanno per lo più registrato negli ultimi anni una crescita modesta, in qualche caso addirittura stazionaria. Le riforme strutturali di liberalizzazione, per dare più spazio alle "libere forze del mercato", non hanno finora dato i risultati sperati: continuano ad essere raccomandabili, ma non esonerano dalla ricerca di altri strumenti. Uno di questi (forse il principale) è, senza dubbio il finanziamento di grandi programmi pubblici di sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture strategiche: non a caso, importanti investimenti di lungo periodo in infrastrutture nei settori dell'energia, dell'ambiente e dei trasporti rappresentano una componente fondamentale delle exit strategies di diversi tra i maggiori Paesi (Cina, USA, Corea del Sud, Giappone, Brasile, in primis); nel breve, essi sono parti essenziali di una politica anticiclica di rilancio della crescita, nel medio termine mirano a garantire ai Paesi che li hanno realizzati un miglior posizionamento negli scenari competitivi dei prossimi decenni.

La questione si pone anche per l'Unione europea e per i suoi Stati membri, tra i quali l'Italia. La domanda non manca: il costo totale delle sole infrastrutture per i trasporti e

l'energia necessarie per affrontare il problema dei cambiamenti climatici nella UE è stato stimato, in un recente studio del "Centre for European Policy Studies", in circa 50 miliardi di euro all'anno per i prossimi 40 anni. La Commissione europea ha a sua volta stimato il costo dei progetti ricompresi nei cosiddetti TEN-T e TEN-E : il costo totale dei TEN-T è valutato in circa 900 miliardi di euro (dal 1996 al 2020), di cui 400 miliardi di euro erano già stati spesi a fine 2007 e circa 500 dovranno essere spesi entro il 2020. Il costo dei soli progetti prioritari è stimato in circa 400 miliardi di euro (dal 1996 al 2020), di cui circa 130 miliardi erano già stati investiti a fine 2007 e circa 270 miliardi di euro dovranno essere investiti entro il 2020. Quanto alle infrastrutture energetiche, la UE dovrà investire entro il 2013 almeno 30 miliardi di euro in infrastrutture (6 miliardi per la trasmissione di elettricità, 19 miliardi per i gasdotti e 5 miliardi per i terminali di gas naturale liquefatto) per raggiungere le priorità contenute nelle Linee Guida del Trans-European Energy Network (TEN-E). La connessione dei nuovi impianti di energia rinnovabile ha un costo stimato di 700-800 milioni all'anno. La Banca Mondiale, dal canto suo, stima che, nei prossimi vent'anni, almeno 40 miliardi all'anno dovranno essere investiti in nuove infrastrutture europee e altri 60 miliardi all'anno saranno necessari per la manutenzione e la sostituzione degli impianti. Il principale focus sarà sulla generazione di energia, sull'ambiente, sulle telecomunicazioni e sui trasporti (ma in Italia vi sono anche altre priorità: basti pensare alle infrastrutture carcerarie; o alle opere di ristrutturazione, messa a norma, consolidamento statico e sismico degli edifici scolastici e universitari, con costi stimati in poco meno di 50 miliardi).

* * *

La questione delle infrastrutture non è dunque spiazzata dalla crisi. Al contrario. Per ciò le questioni affrontate in questo volume restano cruciali. Ma gli effetti della crisi inducono a focalizzare l'attenzione innanzitutto sui problemi del finanziamento dei progetti infrastrutturali. E forse a rivedere alcune delle conclusioni raggiunte nei paper e sopra brevemente sintetizzate, soprattutto per quanto riguarda i rapporti tra pubblico e privato nel finanziamento e nella gestione delle reti.

A prima vista, l'esigenza di finanziare grandi programmi pubblici di sviluppo o ammodernamento delle infrastrutture strategiche può determinare un brusco moto del

pendolo verso il ritorno alla proprietà o al controllo pubblico delle grandi reti infrastrutturali. E' probabile che questo avverrà in alcuni dei grandi Paesi sopra ricordati, meno probabile che possa avvenire nei Paesi europei. I primi sono infatti in condizione di finanziare i loro programmi infrastrutturali con risorse di bilancio, i Paesi europei no. Cina, Corea, Brasile, Russia, India, Australia usciranno infatti dalla crisi con un rapporto debito pubblico/PIL sostenibile o addirittura modesto (intorno al 20% per la Cina, al 7% per la Russia, al 58% per il Brasile, secondo le stime IMF per il 2014); gli Stati Uniti godono ancora (per quanto?) dei privilegi del dollaro; gli Stati europei viceversa usciranno dalla crisi con livelli di indebitamento pubblico prossimi o superiori al 100% del PIL (98% il Regno Unito, 96% la Francia, 89% la Germania, 128% l'Italia, sempre secondo le stime IMF per il 2014), che li costringeranno – come già si è detto – a politiche di bilancio assai rigorose.

Dovranno dunque i Paesi europei rinunciare a realizzare grandi progetti di sviluppo e ammodernamento delle loro infrastrutture e dunque rinunciare al contributo che ne deriverebbe per rilanciare la crescita, per migliorare la competitività del sistema economico-produttivo europeo, e per assicurare e tutelare i fondamentali beni pubblici della sicurezza, della coesione sociale, della qualità ambientale? La risposta non è necessariamente negativa. Ma impone di adottare una serie di misure, di riforme, di politiche e di strumenti che consentano di far ricorso in modo sistematico ed esteso a forme di partenariato tra pubblico e privato, al finanziamento di progetti infrastrutturali di interesse pubblico con capitali privati.

L'Europa, handicappata sul versante dei conti pubblici, può far leva – a ben vedere – su alcuni suoi importanti punti di forza: l'elevata propensione al risparmio delle famiglie (confermata anche in periodo di crisi dalle rilevazioni statistiche di fine 2009); la reputazione di stabilità e affidabilità dell'Euro e dell'economia europea, dovuta al Patto di stabilità (ancorché per qualche verso troppo rigido o perfino "stupido") e alla politica prudente della BCE (pur da molti ritenuta eccessivamente conservatrice); la crescente esigenza dei Paesi in surplus (Cina, Arabia saudita, Paesi del Golfo, Russia, Corea del Sud, Singapore, ecc.) di diversificare riserve, finanziamenti e investimenti, oggi troppo concentrati nell'area del dollaro.

L'Europa sembra insomma in condizione di aumentare il suo grado di leva per attirare capitali dai mercati globali e per finanziare così, in particolare, gli investimenti di lungo

termine in infrastrutture “calde” (trasporti, energia, TLC) suscettibili di produrre ritorni certi ancorché differiti nel tempo. Con un sistema di regole ed incentivi adeguati, una quota crescente dei risparmi delle famiglie europee, di altri capitali privati europei e non, e di capitali pubblici extraeuropei può essere veicolata verso il finanziamento di investimenti infrastrutturali a lungo termine, capaci di garantire rendimenti di lungo termine sicuri e stabili nel tempo, ancorchè a tassi di redditività non elevatissimi.

La crisi sta infatti cambiando il profilo di rischio degli investitori. E’ probabile che nel futuro avremo una domanda crescente di prodotti di investimento a basso rischio e di lungo termine da parte dei grandi fondi pensione, delle assicurazioni, dei fondi sovrani e, in generale, dalle famiglie e del risparmio diffuso a fronte di una crescente domanda di infrastrutture. Il punto di incontro tra la domanda di investimenti finanziari di lungo periodo e a basso rischio e la domanda di finanziamento di infrastrutture, con flussi di cassa stabili e certi, potrebbe rappresentare una opportunità per una uscita dalla crisi, potrebbe dare un contributo alla stabilizzazione dei mercati finanziari globali, potrebbe assicurare il finanziamento delle infrastrutture strategiche senza incrementare l’indebitamento delle pubbliche amministrazioni.

Occorreranno in primo luogo strumenti finanziari innovativi capaci di raccogliere e indirizzare i capitali privati verso gli investimenti di lungo termine in infrastrutture, Un ruolo rilevante, nell’architettarli, promuoverli e costruirli, può avere una “famiglia” di investitori istituzionali di lungo termine a partecipazione pubblica (la Banca Europea degli investimenti, la tedesca KfW, le Casse depositi e prestiti come la francese CDC, l’italiana CDP, la spagnola ICO e la polacca PKO, ma anche la neonata UK Infrastructures) che - grazie alla natura pubblica (Stati, enti locali) o “sociale” (per es. le Fondazioni bancarie) dei loro azionisti, all’esplicito *endorsement* pubblico spesso accompagnato da speciali strumenti di garanzia pubblica che ne agevola l’attività di raccolta - possono finanziare impieghi con rendimenti sicuri ma differiti nel tempo e con IRR non speculativi, possono distribuire i rischi fra le generazioni, possono mantenere anche a lungo i loro *asset* in portafoglio in tempo di crisi assolvendo a un ruolo anticiclico. Sono, non a caso, le stesse istituzioni che nel 2009, raccogliendo un invito del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2008, hanno dato vita al primo fondo equity per il finanziamento delle infrastrutture europee (“Marguerite”), prototipo di una famiglia di fondi internazionali che vedrà a breve la nascita di un secondo fondo per le infrastrutture nell’area mediterranea (“Inframed”).

Ma numerosi altri soggetti sono in grado di svolgere il ruolo di investitori di lungo termine: per esempio, i cosiddetti fondi perpetui, come i fondi sovrani, i fondi pensione del settore pubblico e alcune compagnie di assicurazione con passività a lungo termine vincolanti. In condizioni ideali di regolamentazione, questi investitori possono assumere un ruolo complementare rispetto a quello svolto dagli investitori di breve termine. La coesistenza di investitori di breve e di lungo termine può attenuare l'impatto di nuovi *shock* finanziari, poiché gli investitori di lungo termine hanno la capacità di smussare l'oscillazione dei profitti e delle perdite nel tempo, favorendo un approccio anticiclico. Inoltre, l'impegno degli investitori di lungo termine, in termini sia di importo sia di durata dell'investimento, consente investimenti in *know-how* e capitale umano complessi e costosi, attenuando i rischi di penalizzazione connessi alla volatilità di breve termine.

Ma i sistemi di regolamentazione finanziaria nazionali e internazionale non favoriscono oggi lo sviluppo di questa categoria di investitori. Il rapporto de Larosière mostra come le attuali norme contabili e prudenziali, fedeli al principio *mark-to-market*, siano sistematicamente orientate alle performance a breve termine e incoraggino quindi effetti pro-ciclici. Nella riforma dei sistemi di regolamentazione, è dunque auspicabile che i *policy maker* operino una chiara distinzione tra investitori di lungo termine, capaci di mantenere in portafoglio i loro *asset* anche in periodo di crisi finanziaria, e le banche e i fondi comuni, che devono rendere conto in qualsiasi momento ai loro azionisti e sottoscrittori e creare per essi valore a breve termine. Gli investitori di lungo termine dovranno sottostare a regolamentazioni più rigide per quanto concerne i requisiti di capitale e le responsabilità e obblighi nei confronti degli azionisti, delle autorità pubbliche o di altri stakeholder. Ma, in compenso, le forti esternalità positive per l'economia nel suo insieme, per la coesione sociale e per la qualità della vita generate dagli investimenti di lungo termine, oltre ché il loro contributo al rilancio della crescita e alla competitività dell'economia europea, giustificano la previsione di regole e incentivi intesi a favorire la raccolta a tal fine di capitali privati e a compensare la minore redditività degli investimenti a lungo rispetto a quelli a breve (ma anche con profili di rischio più elevati).

Penso innanzitutto alle regole prudenziali e contabili: per esempio prevedendo una valutazione degli investimenti di lungo periodo in grado di tenere conto sia del valore di mercato che del valore futuro dei flussi di cassa attesi nel lungo periodo; e sviluppando un sistema di regolamentazione basato su una più chiara e definita segmentazione dei rischi, in

modo da attenuare la tendenza ad esacerbare l'arbitraggio temporale tra breve e lungo tempo, tipica degli operatori a breve, e da rafforzare l'individuazione di punti di equilibrio ben definiti tra attività e passività di lungo periodo. Specifiche regole prudenziali dovrebbero garantire che le passività vengano onorate quando raggiungono la loro naturale scadenza e che l'orizzonte di lungo periodo venga protetto in modo appropriato da contingenze di varia natura legate a passività, quali inattesi disinvestimenti, venuta meno di fonti di finanziamento di particolari classi di maturità rilevanti, ecc.

Occorreranno anche regole di governance in grado di assicurare processi di decisione capaci di proteggere le imprese dall'influenza di interessi speculativi o individualistici di breve periodo, sia da parte del management che da parte degli azionisti. E' noto, infatti, che il modello di corporate governance del c.d. *shareholders' value*, attraverso i meccanismi di incentivi impliciti nel sistema delle *stock options*, che influenzano anche le scelte strategiche imprenditoriali e finanziarie del management, hanno avuto un ruolo negativo nel favorire orizzonti di breve periodo a scapito di orizzonti di lungo periodo.

Accanto a una cornice regolamentare e prudenziale che includa specifici sistemi di incentivi, appropriate regole contabili, idonei sistemi di governo d'impresa e nuove norme sulla segmentazione dei mercati finanziari, accanto a ben costruiti strumenti finanziari e a adeguati sistemi di garanzia anche pubblici, un ruolo potrebbero e dovrebbero giocare, nel favorire la mobilitazione di capitali privati negli investimenti infrastrutturali di lungo termine, anche idonee regolazioni fiscali. Già oggi molti Paesi europei (*quorum* l'Italia) prevedono incentivi fiscali rilevanti per gli investimenti in energie rinnovabili (impianti fotovoltaici, eolici, solari termici, ecc.), e diversificano la tassazione dei capital gains immobiliari a seconda della durata del possesso (nonostante in quest'ultimo caso si producano anche esternalità negative, per esempio in termini di ingessamento del mercato immobiliare). Una legislazione intesa a premiare, in generale, anche mediante agevolazioni fiscali, l'impiego di capitali privati nel finanziamento di progetti di investimento di lungo periodo con forti esternalità positive potrebbe dunque rappresentare, per i decisori politici, una seria alternativa all'impiego di risorse di bilancio sempre più scarse.

* * *

Il finanziamento mediante capitali privati favorirà la privatizzazione delle reti infrastrutturali, o, quanto meno, dei soggetti societari concessionari della loro costruzione e gestione, contrastando la recente tendenza a una loro ripubblicizzazione: ma la presenza pubblica, cacciata in tal modo dalla porta, potrebbe rientrare dalla finestra dato che non di rado i capitali privati saranno raccolti, impiegati e gestiti da investitori istituzionali pubblici magari assistiti da specifici strumenti di garanzia degli Stati, come nel caso del risparmio postale italiano e francese ("modello Terna").

Occorrerà anche apprestare architetture istituzionali e strumenti finanziari capaci di allargare lo spettro dei progetti infrastrutturali "caldi", cioè dei progetti capaci di assicurare rendimenti accettabili agli investitori, sia pure nel lungo termine e con IRR non elevatissimi (compensati per altro da rischi assai moderati). Con opportuni escamotage, con un serio lavoro di "riscaldamento" delle infrastrutture "tiepide", l'area dei PPP e del *project financing* potrebbe infatti estendersi molto al di là dei confini finora conosciuti, sgravando i bilanci pubblici di gran parte dell'onere del finanziamento dei progetti infrastrutturali.

In ogni caso, la questione delle regole, delle forme e degli strumenti necessari per indirizzare capitali privati verso il finanziamento di infrastrutture mediante investimenti di lungo termine diventa, in questo contesto, del tutto centrale: per accelerare l'uscita dalla crisi, per promuovere la competitività dell'economia europea, per la costruzione di un modello di sviluppo sostenibile ed equilibrato. Alla luce dei vincoli strutturali dei bilanci pubblici di molti paesi industriali, nuove regole e nuovi strumenti finanziari di lungo periodo capaci di attirare capitali privati rappresentano la strada obbligata per rispondere alla forte domanda di infrastrutture senza accollare alle finanze pubbliche (e alle generazioni future) oneri insostenibili.

Ciò vale, del resto, anche per le istituzioni europee appena rinnovate dal Trattato di Lisbona. Nel momento nel quale sta per avviarsi il lungo negoziato intergovernativo per la definizione del nuovo quadro finanziario europeo (2013-2017), già si delinea infatti il rischio di una insuperabile impasse, tra la necessità di reperire risorse per finanziare i grandi progetti infrastrutturali europei (la nuova "Agenda di Lisbona") e l'impossibilità di chiedere agli Stati membri maggiori trasferimenti dai loro bilanci appesantiti dalla crisi, o un aumento dei carichi tributari gravanti sulle famiglie sotto fermo di un incremento delle risorse proprie comunitarie. L' impiego, opportunamente incentivato, di capitali privati è

l’unica via di uscita, l’unica strada praticabile. Quanto meno finché perdura l’annosa diffidenza verso il ricorso al debito sovrano europeo mediante l’emissione di eurobonds…

PAOLA M. MANACORDA e CLAUDIO DE VINCENTI

INTRODUZIONE

1. Premessa

Questo volume intende proporre una riflessione sul ruolo delle grandi reti infrastrutturali e sulle scelte, di politica industriale e regolamentare, che ad esse si riferiscono.

Non si tratta solo di sottolineare, come da più parti è stato fatto, la inadeguatezza della dotazione infrastrutturale del nostro Paese, ma di individuare i nodi che dovrebbero essere sciolti negli orientamenti di politica industriale e regolamentare e di avanzare alcune proposte in tal senso.

La ragione per la quale è opportuno occuparsi delle grandi reti infrastrutturali è abbastanza evidente. Esse sono infatti strumenti per il raggiungimento di almeno tre obiettivi, spesso sottaciuti e talvolta trascurati.

Il primo obiettivo è naturalmente quello di concorrere alla crescita e allo sviluppo economico del Paese, non solo nella fase della loro realizzazione e gestione, ma in quanto veicolo degli scambi, materiali e immateriali, che costituiscono il collante e il motore di qualunque economia sviluppata. Da questo punto di vista le nostre carenze infrastrutturali vengono spesso denunciate come elementi di freno alla crescita e alla competitività del sistema produttivo nazionale.

Il secondo ruolo che le reti svolgono è quello di coesione sociale, nella misura in cui, nelle loro diverse forme, mettono in contatto persone, luoghi di vita e di lavoro e contribuiscono a fare uscire dall'isolamento intere comunità. Non a caso la dotazione infrastrutturale è considerata uno degli elementi di pregio di un territorio, ai fini di insediamenti sia residenziali che produttivi. E non a caso il sempre più frequente taglio di «rami secchi» di alcune reti suscita la comprensibile protesta di coloro che da questi tagli paventano l'isolamento sociale.

Il terzo ruolo, infine, è quello di assicurare l'integrità, l'autonomia e la sicurezza del Paese, attraverso tutti quei meccanismi che consentono di far fronte a rischi e pericoli di natura fisica, organizzativa o sociale. Dalla protezione civile ai trasporti di emergenza, dall'approvvigionamento energetico alla regolazione delle acque, tutte le reti

contribuiscono, se ben gestite, a dare sicurezza alle popolazioni e a mantenere integri i territori.

La nostra riflessione si è concentrata su di una tipologia di reti caratterizzate da tre elementi:

- la loro natura «fisica», presente anche nelle cosiddette reti immateriali come quelle di comunicazioni;
- il fatto di essere il supporto di servizi erogati a tutti i cittadini e non solo ad una ristretta categoria di utenti e di avere perciò estensione nazionale;
- la circostanza di essere, in larga misura, non duplicabili, a causa della loro estensione su tutto il territorio e dei rilevanti investimenti necessari per la loro realizzazione. Quest'ultima circostanza, come si vedrà, introduce la necessità di una forte riflessione sugli aspetti concorrenziali nei diversi regimi delle reti.

Unica eccezione a questa classificazione, che definisce il carattere strategico delle grandi reti, sono le reti postali, per i quali è stata presa in esame sia la rete organizzativa del recapito sia quella degli sportelli, che in effetti erogano servizi aperti a tutti gli utenti. La ragione di questa eccezione sta nel delicato momento di passaggio che l'azienda postale sta vivendo, in vista della liberalizzazione completa del mercato del recapito, e che ci sembrava meritasse un'attenzione specifica.

Sulla base di questa caratterizzazione sono stati considerati, per il loro valore strategico, i seguenti servizi a reti nazionali:

a) trasporto fisico (autostrade, ferrovie, porti, aeroporti);
b) produzione e distribuzione dell'energia;
c) risorse idriche;
d) telecomunicazioni;
e) servizi postali;

Non sono state quindi considerate le grandi reti informatiche e di telecomunicazioni interne a grandi gruppi aziendali , proprio perché rivolte a gruppi chiusi di utenti.

Parimenti non sono state considerate le reti di trasporto pubblico locale, che presentano problemi certamente rilevanti ma troppo differenziati per essere trattati unitariamente in questa sede.

1.1 Liberalizzazioni, privatizzazioni e interesse pubblico

Ciò che ci ha indotto a questa riflessione è la condizione nella quale si trovano tutte le reti qui trattate, interessate da liberalizzazioni, sia dei mercati delle reti stesse sia dei relativi servizi, e da privatizzazioni delle aziende fino a pochi anni fa ancora in mano pubblica.

Pur con procedure e in momenti diversi queste due linee di intervento hanno interessato tutte le grandi reti strategiche. E' opportuno sottolineare la natura diversa dei due processi. Le liberalizzazioni dei mercati sono infatti state avviate dall'Unione europea e i loro tempi e, in qualche misura, i modi sono dettati dalle direttive comunitarie.

Le privatizzazioni, invece, sono una scelta dei Governi e possono avere (e in qualche caso hanno avuto) motivazioni anche contingenti, come la necessità di risanare i bilanci pubblici.

Le reti strategiche quindi sono passate dall'essere gestite da monopoli pubblici in mercati protetti, regime che veniva giustificato proprio in funzione della prevalenza dell'interesse pubblico, all'essere gestite da aziende di diritto privato sottoposte a una regolazione pro-concorrenziale nel contesto di mercati, a monte e a valle, liberalizzati e quindi aperti al gioco competitivo tra una pluralità di aziende.

L'interrogativo che sta alla base di questo lavoro è allora il seguente: come si garantisce l'interesse pubblico in questo doppio passaggio? A quali obiettivi e criteri dovrebbero ispirarsi le politiche industriali e regolamentari che ogni governo adotta quando affronta quel doppio passaggio? Come si definiscono gli interessi pubblici quando si parla di reti e dei loro servizi?

Senza la pretesa di definirli in modo rigido, si possono però riconoscere alcuni obiettivi e criteri di interesse pubblico, non diversi da quelli che la stessa Unione europea pone alla base della definizione dei cosiddetti servizi di interesse economico generale (Sieg), ossia di quei servizi, tra quelli considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e quindi soggetti a obblighi di servizio pubblico, che sono forniti dietro corrispettivo alla popolazione, hanno cioè un prezzo per l'utente.

Nel nostro caso, obiettivi e criteri possono così essere sintetizzati:

- per i consumatori /utenti:
  - capillarità della rete e facilità di accesso;
  - continuità del servizio;
  - tariffe proporzionate ai servizi offerti, eque e trasparenti;

- facilitazioni di accesso per i ceti deboli o svantaggiati;
- possibilità di scegliere e cambiare fornitore ove consentito tecnicamente;

- per il sistema economico complessivo:
  - ampie possibilità di concorrenza per i servizi che viaggiano sulle reti, compresa la parità di trattamento interna/esterna, vale a dire una regolamentazione che garantisca a tutti i fornitori di servizi le stesse opportunità che un operatore (spesso quello storico ex monopolista) in quanto gestore della rete, mantiene;
  - tariffazione dei diritti di passaggio sulla rete che sia equa, trasparente e non discriminatoria;
  - certezza di investimenti e di adeguamento tecnologico della rete;
  - capacità di creare valore;
- per la sicurezza nazionale:
  - integrità e sicurezza della rete, sia rispetto ai guasti che alle indebite intrusioni;
  - sicurezza e continuità degli approvvigionamenti, soprattutto in materia di energia e di risorse idriche.

1.2 Reti e servizi

E' del tutto evidente che non avrebbe senso parlare delle reti se non si considerasse che esse sono innanzitutto, le «portanti» dei servizi. In alcuni casi questa considerazione è relativamente facile e intuitiva, in altri casi lo è meno. Esistono infatti reti di distribuzione di una risorsa e reti di collegamento, che non distribuiscono ma mettono in relazione (reti di trasporto fisico, di telecomunicazione e postali).

Nelle reti di distribuzione, come quelle idriche o energetiche, il valore della risorsa che le reti distribuiscono fa premio, almeno nella percezione degli utenti, sul valore stesso della rete e rende difficile per essi valutare sia i costi di investimento sia quelli di gestione, ma il «servizio» cioè la distribuzione, è percepito come avente un valore. Nelle reti di collegamento, come quelle di trasporto e di telecomunicazioni, il concetto di servizio è meno intuitivo, il che rende per esempio difficile capire che è necessario remunerare il costo dell'accesso alla rete, dal momento che nessuna risorsa viene distribuita attraverso di essa.

In realtà il nesso tra rete e servizi non è sempre facilmente scindibile, sia perché vi è in alcuni casi una continuità tecnica, data dallo strato intermedio dei cosiddetti «servizi di rete»

(sostanzialmente manutenzione e controllo) che non si sa se attribuire alla rete ai servizi, sia perché in altri casi, come quello del servizio idrico, la rete è di per sé «inerte» oppure come nelle Poste, è solamente organizzativa e si attiva solo quando eroga il servizio.

Come si vedrà oltre, questa considerazione rende difficile trarre una conclusione generale, valida per tutte le reti, in merito alla questione della forma migliore di «separazione della rete», separazione necessaria per garantire, in presenza di reti che costituiscono monopoli naturali, il massimo della concorrenza nella erogazione dei servizi.

Inoltre, mentre le reti delle quali qui si tratta sono per definizione dei monopoli naturali, i servizi non lo sono affatto, e ciò impone di trattare separatamente le problematiche della concorrenza relative alle due fattispecie.

1.3 La situazione italiana a più di dieci anni dall'avvio del processo di riforma

Il punto ad oggi dell'esperienza italiana in materia di liberalizzazioni e riforma della regolazione nei servizi di pubblica utilità è caratterizzato da passi in avanti, battute d'arresto, incertezze attuali e di prospettiva.

Cominciamo con i passi in avanti:

- sono state varate normative abbastanza avanzate, anche relativamente ad altri Paesi europei, in materia di liberalizzazione formale di una parte dei mercati per i quali rilevano le reti infrastrutturali nazionali. In particolare: nelle telecomunicazioni (di seguito Tlc) si è avuta una forte liberalizzazione nei servizi di telefonia fissa e mobile; nei settori dell'energia elettrica e del gas si è realizzato l'*unbundling* delle reti, proprietario per l'elettricità e societario per il gas, si è attivata la borsa elettrica e il mercato all'ingrosso, si è proceduto alla liberalizzazione della vendita al dettaglio; nel settore ferroviario, si è attuato l'*unbundling* societario per la rete e si è passati dal regime concessorio al regime di licenze per il trasporto; nel settore postale si è proceduto a ridefinire e a ridurre l'area riservata, consentendo anche lo sviluppo di servizi a valore aggiunto;
- sono state istituite due autorità di regolazione, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito Aeeg) e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito Agcom) che hanno sviluppato metodologie e capacità tecniche rilevanti;

- si è avuto uno sviluppo effettivo della concorrenza nel mercato in tre settori - elevato nelle Tlc, abbastanza significativo nell'elettricità e nel gas con l'entrata di nuove imprese, la loro crescita dimensionale, processi di aggregazione anche transnazionali;
- nel nuovo clima di maggiore apertura dei mercati, si è assistito a una crescita dimensionale e a prime aggregazioni di soggetti imprenditoriali anche nel settore idrico e nelle reti di distribuzione locali;
- è andato prendendo corpo un processo, per quanto ancora parziale, di integrazione delle nostre *utilities* nel mercato europeo: maggiore dinamicità delle nostre imprese all'estero ed entrata di imprese estere nei mercati italiani.

Vistose peraltro le battute d'arresto del processo riformatore:

- sostanziale assenza, per carenze normative, di una liberalizzazione anche nella forma della concorrenza «per» il mercato nella gestione delle reti e dei servizi in esclusiva;
- mancato completamento del quadro delle autorità di settore e riduzione del perimetro di intervento delle autorità esistenti (riconduzione ai ministeri di alcune funzioni loro originariamente attribuite);
- debolezza del quadro regolatorio nei settori diversi da energia e telecomunicazioni, con confusione e frammentazione di ruoli;
- mantenimento, in quasi tutti i settori (tranne Tlc), di assetti di *governance* frenanti le dinamiche imprenditoriali, in quanto segnati dal conflitto tra Stato azionista da un lato e Stato regolatore e liberalizzatore dall'altro: è il caso di elettricità, gas, ferrovie, gestioni aeroportuali, società autostradali minori, settore idrico, poste;
- assenza di una strategia chiara, in vista della liberalizzazione del mercato postale cui è orientata l'Unione europea, circa il punto della filiera postale in cui assicurare il *third party access* a tutti i concorrenti di Poste Italiane.

Il quadro delineato determina un contesto di incertezza prospettica circa assetti di mercato e strategie imprenditoriali:

- il mancato rispetto della sequenza «definizione delle regole e istituzione di un organismo di regolazione – liberalizzazione dei mercati – privatizzazione delle aziende pubbliche» ha determinato una situazione contraddittoria, con posizioni di forza di imprese (in tutto o in parte) private che frenano l'ulteriore apertura dei

mercati e puntano a un quadro regolatorio debole e con *stakeholders* di aziende pubbliche che fanno leva sulle contraddizioni del processo per bloccare ulteriori liberalizzazioni;

- lo sviluppo delle reti è risultato sacrificato per aspetti rilevanti dal punto di vista della promozione della coesione sociale e del benessere dei consumatori, della competitività del sistema economico nel suo insieme, della sicurezza nazionale: ritardo nello sviluppo della banda larga (e in prospettiva dell'ultralarga) per superare il *digital divide* nelle Tlc, insufficienti interconnessioni con l'estero e tra macroaree interne per il settore elettrico, strozzature nell'interconnessione con l'estero per il gas, mancato superamento del ritardo nella dotazione infrastrutturale nel settore idrico;
- l'assenza di un quadro di programmazione e di un quadro di regolazione ben costruiti ha lasciato il settore dei trasporti privo di una strategia unitaria in grado di realizzare il diritto alla mobilità nel suo complesso, tramite lo sviluppo di reti e di infrastrutture che sfruttino sostituibilità e complementarietà: mancato riequilibrio delle forme di trasporto con sviluppo degli snodi intermodali (ferro-gomma) che riducano il ruolo del trasporto merci su gomma; mantenimento in vita di linee ferroviarie che possono essere sostituite dal trasporto passeggeri su gomma e mancato sviluppo delle tratte a più alto traffico potenziale; proliferare di aeroporti senza riferimento a economie di scala e di scopo e alla loro complementarietà; mancato *focus* sui porti in grado di competere a livello internazionale e mancato raccordo con le reti di trasporto su terra; manca una politica tariffaria che internalizzi i costi esterni determinando i corretti incentivi alle varie forme di trasporto;
- nei settori diversi da energia e Tlc la regolazione ha subito smacchi rilevanti: nel settore ferroviario si è avuto prima (dicembre 2001) il blocco dei prezzi per Trenitalia, mettendo in soffitta il *price-cap* sulla media-lunga percorrenza, e poi (gennaio 2007) libertà di tariffazione per l'azienda che è tuttora il monopolista di fatto; manca una regolazione trasparente per via contrattuale degli oneri di servizio pubblico su Trenitalia; si è assistito a giugno scorso al collasso della regolazione nel settore autostradale, con una dinamica tariffaria ormai non allineata ai costi (extraprofitti) e garanzie ipertrofiche per Autostrade per l'Italia S.p.A. (Aspi); da

anni ristagnano i contratti di programma per gli aeroporti con rinvio *sine die* del *price-cap* sulle tariffe lato aria; nel settore idrico si è avuto il blocco delle tariffe del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) dal 2002, con la conseguenza, via via che si costituiscono gli ambiti territoriali ottimali (Ato), di uno scalino tariffario di partenza per i loro piani d'ambito o, all'opposto, di una fase prolungata non remunerativa per i soggetti gestori che determina una perdita di credibilità intertemporale dei piani stessi.

In questa situazione complessa, il rischio è che gli interessi in campo – imprese in posizione più o meno dominante, *stakeholders* delle imprese pubbliche tesi al mantenimento dello *status quo* – colludano nei fatti nel tentare di impedire il completamento della riforma degli assetti di mercato avviata nella seconda metà degli anni novanta e nel puntare all'indebolimento ulteriore del quadro regolatorio. Il protrarsi dello stallo normativo e istituzionale che ne deriverebbe porta con sé rischi elevati per il Paese: insufficiente sviluppo delle reti energetiche verso il mercato unico europeo, con il risvolto dell'esposizione del Paese al potere di mercato dei Paesi fornitori di materie prime energetiche; ritardi pesanti nello sviluppo delle reti Tlc di nuova generazione, che minerebbe la competitività complessiva del sistema economico italiano e la coesione sociale (*digital divide*); un sistema di trasporti con strozzature, aree congestionate, costi elevati, che mina anch'esso competitività e coesione sociale; il permanere di «due Italie» sul fronte dei servizi idrici e la mancata crescita dimensionale di operatori in grado di sfruttare le economie di scala e di scopo e di competere sullo scenario europeo.

I *paper* raccolti in questo volume analizzano nel dettaglio le problematiche di ogni settore e forniscono indicazioni sul modo per uscire dallo stallo. L'ispirazione comune è quella di un «realismo riformatore»: partire dalla situazione attuale e dalle dinamiche in atto in ogni settore per gestirle verso sbocchi più appropriati con riferimento agli assetti istituzionali e agli assetti di mercato, tali da sbloccare la situazione e aprire la strada a una stagione di sviluppo delle reti in funzione della coesione sociale del Paese, della sua competitività e della sua sicurezza.

Per cogliere meglio il filo del ragionamento che percorre i *paper*, riassumiamo qui di seguito le principali problematiche «trasversali» che accomunano i settori. Concluderemo poi questa introduzione con l'indicazione delle proposte, anch'esse «trasversali» ai diversi

paper, che gettano un ponte tra la situazione odierna e assetti istituzionali e di mercato che possano essere considerati più adeguati.

1.4. I nodi emersi

La trattazione delle diverse reti nell'ottica di salvaguardare l'interesse generale ha messo in luce alcuni nodi «trasversali» che le interessano tutte, anche se le soluzioni ai nodi comuni possono essere, invece, diverse.

E'evidente che il regime di proprietà privata di molte aziende che realizzano e gestiscono le reti richiede una attenzione al tema del servizio universale, che, per sua definizione, non può essere lasciato alle sole dinamiche di mercato: la definizione generale di servizio universale implica infatti che, all'interno di un servizio di interesse economico generale, venga individuato un insieme minimo di servizi che deve essere fornito a un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla localizzazione geografica.

Dall'analisi compiuta nei diversi saggi emerge la necessità che in molti casi esso venga ridefinito in base alla evoluzione tecnologica e a considerazioni di carattere economico. Le attuali definizioni sono spesso opache, non distinguendo chiaramente quali sono i servizi di mercato e quelli di tipo universale, talvolta (come nelle reti di trasporto) sovvenzionando in modo surrettizio il servizio universale attraverso investimenti pubblici nelle reti.

In alcuni casi (come nelle telecomunicazioni) l'evoluzione tecnologica richiede una ridefinizione del livello di servizio, in particolare in termini di larghezza di banda da assicurare a tutti gli utenti, in altri casi (trasporti) è necessario ridefinirlo in termini di diritto alla mobilità e non di uso di una specifica rete.

Inoltre nel ridefinire il servizio universale nei diversi settori, andrà distinto l'universalità dell'accesso ad una rete dalla accessibilità, economica e tecnica, ai relativi servizi. Quanto alla accessibilità economica, vi è una generale concordanza sul fatto che, una volta definito il servizio universale, sia necessario individuare forme di finanziamento neutrali rispetto al gioco concorrenziale, come un fondo di compensazione alimentato da tutti gli operatori o trasferimenti da bilancio pubblico commisurati agli effettivi oneri di servizio universale. Nel caso specifico del servizio di recapito postale, il contributo qui

presentato avanza numerose proposte di soluzione per retribuire il gestore che eroghi il servizio universale .

2. Privatizzazioni e liberalizzazioni

Come è ampiamente noto, i due processi rispondono a obiettivi diversi: una più ampia concorrenza tra diversi soggetti nel caso delle liberalizzazioni dei mercati, l'ipotesi che la gestione privata assicuri un uso più efficiente delle risorse e quindi un'offerta migliore per i cittadini, come movente delle privatizzazioni. Talvolta, semplicemente, le privatizzazioni costituiscono una delle possibili risposte ad esigenze di carattere finanziario dei governi. Va aggiunto che i percorsi, i tempi e i modi delle liberalizzazioni sono quasi sempre dettati da direttive europee, mentre le privatizzazioni avvengono su iniziative di singoli governi.

Questa distinzione evidenza anche la necessità di percorsi razionali in termini di fissazione di regole e instaurazione di meccanismi ed organismi di controllo. La procedura corretta è quella che vede, prima delle liberalizzazioni, la fissazione, di solito per via legislativa, di regole di carattere concorrenziale e di organismi delegati a farli rispettare. La fissazione di tali regole, che tende a spostare gradualmente quote di mercato dall'operatore ex-monopolista ai nuovi entranti, può prevedere almeno in una prima fase, misure asimmetriche a carico dell'*incumbent*, una parte importante delle quali riguarda le modalità di accesso dei nuovi operatori alle reti considerate monopolio naturale.

In Italia questo percorso è stato attuato per le telecomunicazioni e per l'energia, con l'istituzione delle rispettive autorità di settore. Nella precedente legislatura erano state previste innovazioni simili per quanto riguarda sia il settore idrico, con una estensione delle competenze sulla materia all'Autorità per l'energia e il gas, sia nel settore dei trasporti, per il quale veniva ipotizzata la creazione di una specifica autorità di settore. Al momento non è chiara quale potrebbe essere la prospettiva di queste innovazioni.

Per quanto riguarda le privatizzazioni, il nodo più critico sembra essere quello di assicurare che la nuova proprietà metta in campo gli investimenti necessari all'adeguamento e allo sviluppo delle reti. Se nel caso di concessione dallo Stato a dei privati lo strumento per assicurare questo obiettivo dovrebbe essere insito nell'atto di concessione, nel caso di cessione della proprietà il discorso è più complesso, soprattutto quando, nel tempo, si

rendono necessari investimenti rilevanti per far evolvere la rete. Il caso forse più emblematico, nella fase attuale, è quello delle reti a banda larga di nuova generazione per la quale l'operatore dominante non ha, o ritiene di non avere, le risorse sufficienti per affrontare questo compito.

La soluzione più frequentemente ipotizzata, quella del ricorso al finanziamento pubblico, (poiché non si può privare un Paese di questo sviluppo) pone però delicati problemi di assetto proprietario di non facile soluzione: a chi apparterrebbe la rete costruita con il contributo pubblico?

Rimane comunque l'esigenza che i due processi, di liberalizzazione e di privatizzazione, degli ex monopolisti avvengano con una razionalità di percorsi e controlli che non sempre è chiara ai decisori. Le prossime scadenze (completa liberalizzazione del mercato del recapito postale, eventuale privatizzazione di Poste Italiane, liberalizzazione del traffico sulla Rete Ferroviaria Italiana (Rfi), ipotesi di realizzazione di una rete a banda larga di terza generazione) saranno, in questo senso, un banco di prova.

3. Programmazione e regolazione

In tutti i saggi si intersecano due funzioni dell'intervento pubblico – regolazione e tutela della concorrenza da una parte, programmazione e finalizzazione delle risorse pubbliche dall'altra - che sono ambedue essenziali per il conseguimento degli obiettivi sopra indicati per il consumatore-utente, per il sistema economico nel suo insieme e per la sicurezza nazionale. Si tratta di due funzioni proprie del ruolo «allocativo» dello Stato e che, nei saggi di questo volume, vengono correttamente tenute distinte cogliendone al tempo stesso l'interazione:

- la programmazione ha a che fare con il disegno dei piani di sviluppo e potenziamento delle infrastrutture a rete, laddove lo Stato è chiamato a far valere un orizzonte temporale più lungo di quello che possono avere i privati e una visione degli interessi strategici del Paese nel suo insieme (si pensi in particolare alle reti energetiche e di telecomunicazioni); ma ha anche a che fare con l'ottimizzazione delle loro sinergie in relazione ai diversi servizi che le utilizzano, ossia con la capacità dello stato di far valere per così dire un orizzonte spaziale più ampio e coerente (si pensi alla

realizzazione del diritto alla mobilità nel suo complesso); e infine ha a che fare con l'eventuale messa a disposizione di risorse pubbliche per il finanziamento delle reti in relazione a una insufficiente disponibilità di capitali privati o a una valutazione circa le esternalità positive generate dalla rete (si pensi al settore idrico);

- la regolazione proconcorrenziale dell'impresa in monopolio naturale ha a che fare con l'avvicinamento di risultati analoghi a quelli che sarebbero prodotti dalla concorrenza – come nel caso di una regolazione di prezzo volta a trasferire all'utente i benefici dei guadagni di produttività scremando la rendita di monopolio e a pressare l'impresa a guadagnare efficienza – e con la promozione della concorrenza a monte e a valle del monopolio naturale – come nel caso della regolazione insieme di prezzi e condizioni di accesso alle reti che garantiscano la concorrenza «nel» mercato tra i fornitori dei servizi e quindi lo sviluppo dei servizi stessi; ha poi a che fare anche con la corretta delimitazione degli eventuali trasferimenti da bilancio a copertura degli oneri di servizio pubblico e alla definizione e regolazione delle modalità di attivazione della concorrenza «per» il mercato.

4. La questione della proprietà delle reti

Il carattere indubbiamente strategico delle reti qui analizzate (nei termini prima indicati di strumenti essenziali per lo sviluppo economico e la coesione sociale) fa riemergere una riflessione intorno alla questione della proprietà pubblica delle società di rete, riflessione che ha naturalmente esiti diversi a seconda che per proprietà pubblica si intenda uno di questi diversi processi:

a) ritorno in mano pubblica di società di rete attualmente private (come quelle di telecomunicazioni);
b) mantenimento in mano pubblica di società di rete che già lo sono;
c) assunzione di quote di proprietà a seguito di investimenti pubblici nella realizzazione di nuove reti.

Il tema è naturalmente molto delicato e si connette con le modalità ondivaghe con cui sono stati realizzati i processi di liberalizzazione e privatizzazione nel nostro Paese. Le indicazioni che vengono dai saggi militano a favore della indifferenza del regime

proprietario nei limiti in cui l'assetto istituzionale, le competenze delle autorità di regolazione e gli strumenti a loro disposizione consentano di orientare l'attività del gestore di rete con un opportuno sistema di incentivi e sanzioni.

In questo contesto, una qualche maggiore garanzia dell'interesse generale potrebbe ancora essere assicurata dalla proprietà (a maggioranza) pubblica della società di rete in due situazioni specifiche:

- gestione di una infrastruttura cui siano connessi compiti particolarmente delicati, ossia non pienamente risolubili attraverso la regolazione di tariffe, condizioni di accesso non discriminatorie, qualità del servizio. Due esempi a questo riguardo possono essere costituiti: dalla gestione del dispacciamento svolta dalla società della rete elettrica, che garantisce l'accesso paritario alla rete dei produttori-venditori di elettricità attraverso la regolazione, in tempo continuo, e in relazione alla tensione della rete, delle variazioni nell'immissione in rete dell'elettricità prodotta dai diversi impianti; dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria che garantisce una organizzazione dei passaggi sulla rete e un suo sviluppo tecnologico in grado di assicurare standard di sicurezza adeguati;
- gestione di una infrastruttura il cui disegno di investimenti a lungo termine non è orientabile tramite il solo sistema di incentivi fornito dal regolatore perché riposa fondamentalmente sulla capacità imprenditoriale dell'impresa stessa.

In ogni caso, più importante della questione della proprietà è la questione delle forme di separazione del gestore di rete dai gestori di servizio che di quella rete si servono.

5. La questione della separazione delle reti

Nel passaggio da un regime di monopoli pubblici ad aziende private in competizione su mercati aperti uno dei temi maggiormente discusso riguarda la separazione della rete dalla erogazione dei servizi. La stretta integrazione verticale che nel vecchio regime si aveva tra gestione della rete e gestione del servizio è incompatibile con un regime concorrenziale, in quanto costituisce un serio ostacolo ad una *fair competition* a causa del controllo che l'ex monopolista esercita sulla gestione della rete, che gli consente, ad

esempio, di discriminare nella fase di accesso o di utilizzare i dati di uso della rete da parte degli utenti per attivare pratiche commerciali a danno dei suoi *competitors*.

Dal punto di vista concorrenziale, perciò, la separazione della rete dai servizi e il suo passaggio sotto il controllo di un soggetto indipendente può essere considerata la soluzione ottimale per garantire la parità di accesso tra i diversi gestori dei servizi.

Come è noto, peraltro, il termine «separazione» può essere inteso con diversi gradi di avvicinamento alla condizione di indipendenza del gestore di rete dal vecchio monopolista verticalmente integrato ancora operante nei servizi.

Parliamo di separazione contabile, quando l'ex monopolista è obbligato a tenere una contabilità separata per le due diverse attività, contabilità che normalmente dovrebbe essere soggetta a verifica da parte dell'autorità di settore. Parliamo poi di separazione funzionale, quando l'ex monopolista separa le due attività in due divisioni di business che rimangono sempre all'interno della stessa azienda, ma con dei «muri» che dovrebbero in teoria impedire il passaggio di informazioni dall'una all'altra unità di *business*. Più significativa è la separazione societaria, nella quale due attività vengono poste in due società con amministratori diversi, sistemi contabili e informativi diversi. Vi è infine la separazione proprietaria, dove la proprietà dell'impresa di rete non è controllata da alcuno dei gestori di servizi e quindi l'impresa di rete risulta pienamente «terza» rispetto alle società di servizio.

Non vi sono attualmente in Italia delle regole uniformi che impongano su tutte le reti regimi di separazione, il che probabilmente è giusto, tenuto conto della eterogeneità delle diverse infrastrutture. Le separazioni fin qui attuate sono state decise o dal Governo al momento della privatizzazione o da una autorità di settore come rimedio pro-competitivo.

La situazione della separazione per le diverse reti è attualmente la seguente:

Rete elettrica Enel	proprietaria
Rete gas Eni	societaria
Rete di telecomunicazione Telecom Italia	funzionale
Rete ferroviaria italiana	societaria
Rete di recapito postale	non pertinente
Rete idrica	non pertinente

Rete autostrade	non pertinente

E' chiaro che la separazione proprietaria è per definizione la forma di separazione che più garantisce la concorrenza. Inoltre, nell'esperienza italiana (si veda il settore energetico) un grado insufficiente di indipendenza del gestore di rete ha determinato ritardi nell'effettuazione degli investimenti di potenziamento delle reti e dei nodi di accesso, con l'obiettivo di garantire la posizione dominante dell'ex monopolista sul mercato interno. Non mancano peraltro argomentazioni che militano a favore di forme di separazione più deboli. Possiamo riassumerle nei termini seguenti:

- non sempre la separazione è possibile da un punto di vista tecnico, a causa del fatto che alcuni servizi si trovano, per così dire «in mezzo» tra la rete e i servizi finali e quindi è difficile individuare il vero punto di separazione. La stessa difficoltà vale per la definizione del perimetro della separazione, per esempio nelle telecomunicazioni dove si discute se occorrerebbe separare fino all'ultimo miglio o se sarebbe più conveniente economicamente fermarsi a tratti di rete gerarchicamente superiori;
- l'integrazione verticale consente di sfruttare economie di scala e di varietà che la separazione disperde;
- quanto più è spinta la separazione tanto maggiori sono i costi di informazione e di transazione – ossia legati ai contratti tra gestore di rete e produttori di servizi – e quindi anche di coordinamento degli investimenti di rete e di servizio.

Il primo dei problemi ora segnalati ha una indubbia rilevanza, non tanto per quanto riguarda la separazione o meno quanto per la corretta definizione del perimetro della separazione che andrà attentamente stabilito.

Il secondo argomento, quello delle economie di scala e di scopo, riguarda in realtà la delimitazione corretta del monopolio naturale: se esse vi sono tra rete e servizi, significa che rete e servizi insieme sono monopolio naturale e non ha senso scinderli, neanche societariamente; se così non è, l'argomento non vale. Si tratterà allora di accertare, caso per caso, se queste economie effettivamente sussistano o non possano essere acquisite in altro modo e se il gioco vale i potenziali danni concorrenziali.

Il terzo argomento, quello dei costi di informazione e transazione, cui è anche connessa la questione del coordinamento degli investimenti, è un tema centrale della teoria economica

dell'organizzazione in quanto attiene alla dimensione ottima d'impresa ossia al confine, sempre mutabile in relazione all'evoluzione delle tecnologie produttive, tra il ricorso al mercato come processore di informazioni e l'internalizzazione delle informazioni all'interno dell'impresa; proprio per questo, l'argomento in questione finisce per spiazzare la regolazione dell'accesso all'infrastruttura, in quanto quest'ultima è per definizione regolazione di relazioni di mercato; per chiarire, se si ritiene che la dimensione ottima dell'impresa sia quella corrispondente all'integrazione verticale rete-servizi, allora è l'impresa stessa che deve poter processare al suo interno tutte le informazioni necessarie, con il che si sta mettendo in discussione l'utilità stessa che vi siano più operatori in concorrenza tra loro nei servizi. In sintesi, una volta effettuata la corretta delimitazione dell'area di monopolio naturale e una volta aperti alla concorrenza i segmenti di servizio non in monopolio naturale, l'argomento dei costi di transazione non ha più ragion d'essere. Caso mai, il problema è quello di rafforzare la funzione di regolazione garantendo alle autorità ad essa deputate strumenti di coordinamento efficaci e vincolanti per gli operatori e di affiancarle la funzione di programmazione da parte di governo e parlamento, in modo da introdurre nel mercato gli incentivi ed eventualmente le risorse aggiuntive che trasformino in incentivi per l'operatore di rete e per i gestori di servizi gli obiettivi pubblici di sviluppo e potenziamento tecnologico della rete.

Va infine rilevato come sia importante anche il momento in cui si decide la separazione. Se essa viene scelta al momento della privatizzazione dell'azienda pubblica ex monopolista, come è avvenuto per l'energia elettrica e il gas, i costi e i ricavi sono già messi nel conto della privatizzazione, mentre se viene imposta ad aziende già privatizzate i costi, tutti a carico dell'azienda, non possono essere imposti e diventano necessariamente elemento di contenzioso tra azienda e autorità pubbliche. Questa considerazione si estende a maggior ragione alle nuove reti, come quella in fibra ottica di terza generazione o alla rete dell'alta velocità, nel senso che il relativo regime di separazione andrebbe scelto ancora prima della loro realizzazione.

6. Il «millefoglie» delle competenze

La istituzione di autorità di settore dotate di strumenti efficaci non solo per il controllo della concorrenza ma anche degli interessi generali degli utenti (in termini per esempio di possibilità di passaggio tra diversi operatori e di equità tariffaria) è stata una preziosa occasione per un riordino delle competenze in due settori, telecomunicazioni ed energia.

Analogo riordino sembra necessario ed urgente in settori quali la gestione delle risorse idriche e i trasporti. Troppo spesso si mescolano e si sovrappongono diversi livelli di competenze (dovute alla stratificazione storica della normativa). Il caso tipico è, nel settore dei trasporti, il molteplice ruolo dello Stato, che agisce come azionista, concedente, investitore, garante degli interessi degli utenti e della concorrenza, attraverso le politiche tariffarie. Nel settore idrico, concedente e controllore degli obblighi dei concessionari coincidono negli Ato.

Per converso, alcuni esempi di competenza concorrente tra Stato e Regioni non sembrano del tutto efficaci per la pianificazione ottimale delle reti ad estensione nazionale (tipicamente nelle telecomunicazioni e nell'energia). In questi ultimi anni le iniziative delle singole Regioni o di grandi Comuni metropolitani per l'estensione della rete a banda larga hanno conseguito qualche risultato in termini di aumento della copertura (circa il 5% in più) ma, senza una regia di tipo nazionale, hanno talvolta dato vita a porzioni di rete non suscettibili di evoluzioni future o addirittura non appropriate tecnologicamente.

In definitiva, allo Stato andrebbero lasciate le funzioni strategiche, compresa la definizione del servizio universale e dei relativi obblighi per i concessionari, nonché la pianificazione di massima delle grandi infrastrutture a carattere nazionale, lasciando ai singoli territori la pianificazione di dettaglio.

7. Eredità e discontinuità

Scegliere una linea uniforme per governare le grandi reti strategiche è reso difficile anche dalla loro diversa «novità». Molte reti esistono da moltissimi anni e trasformarne i metodi di gestione può essere molto complicato. Ad esempio, la rete del recapito postale, secondo alcuni, è talmente percepita come un «servizio di cittadinanza» assicurato dallo Stato da rendere socialmente problematica una sua eventuale privatizzazione, come è avvenuto in altri Paesi.

Le innovazioni di *governance* sono invece più facili quando si tratti di nuove reti, dove la novità può essere innescata dalla innovazione tecnologica. E' questo il caso delle telecomunicazioni, che si accingono ad affrontare l'innovazione della larghissima banda con esigenze di rifacimento pressoché totale della rete esistente. In casi come questo la mole degli investimenti richiesti può giustificare un intervento della mano pubblica, pur in presenza di un mercato aperto e concorrenziale.

7.1. Le questioni all'ordine del giorno in Italia

L'analisi condotta nei diversi saggi chiarisce la nuova configurazione che dopo quindici anni dall'inizio del processo di riforma (legge istitutiva delle Autorità indipendenti di regolazione) hanno assunto i problemi riguardanti assetti di mercato e di regolazione delle reti. Proviamo a riassumerli.

Energia elettrica e gas:

- nonostante la separazione proprietaria della rete dall'*incumbent* storico, sia Enel che Terna restano in ultima istanza controllate da un unico azionista, il governo;
- separazione ancora solo societaria di Snam Rete Gas da Eni;
- strozzature nelle interconnessioni delle reti con l'estero e, nel caso elettrico, tra macroaree del Paese contribuiscono a mantenere la posizione dominante di Enel ed Eni;
- dipendenza del sistema energetico da aree geografiche limitate e poco stabili.

Telecomunicazioni:

- la convergenza e la prospettica integrazione tra telefonia fissa e mobile e tra telecomunicazioni e media;
- la ridefinizione del servizio universale, in presenza di una domanda di nuove e più elevate prestazioni delle reti;
- le condizioni necessarie ad assicurare una vera concorrenza tra gli operatori, soprattutto nella rete di accesso; separazione della rete solo funzionale;
- le prospettive dello sviluppo, cioè degli investimenti necessari a realizzare le nuove reti ad alta velocità (*broadband* e *ultrabroadband*); debolezza finanziaria dell'*incumbent*.

Poste:

- a fronte di un'area di monopolio naturale limitata al recapito, peraltro scarsamente contenibile e legata alla definizione politica del servizio universale, opportunità di creare un sistema di prezzi di accesso in modo da stimolare la concorrenza *upstream*;
- lo sviluppo delle Information Communication Tecnology (Ict) implica una graduale e costante erosione del mercato delle lettere progressivamente sostituite da servizi digitali, ma anche un aumento della concorrenza per l'accesso al mercato pubblicitario fra piattaforme e reti di servizi diversi;
- distorsioni nei sussidi incrociati e mancanza di trasparenza nelle modalità di finanziamento degli oneri del servizio universale (e di altre imposizioni di servizio pubblico);
- inefficienze dell'*incumbent* e scrematura di mercato da parte degli entranti.

Trasporti:

- crescente sostituibilità e complementarietà tra infrastrutture e diritto alla mobilità come risultato dell'insieme delle dotazioni infrastrutturali nel settore dei trasporti;
- carente programmazione *intra* e intermodale;
- insufficiente liberalizzazione e debole regolazione dell'accesso alle infrastrutture;
- insufficiente sviluppo della concorrenza «per» il mercato;
- debolezza generale del quadro regolatorio, anche con fenomeni di cattura del regolatore (per es. Anas);
- ruolo tuttora dominante degli ex monopolisti sia a livello nazionale che a livello locale.

Servizi idrici:

- ritardi nella industrializzazione del settore con danni in termini di mancati investimenti e di invecchiamento delle reti; ritardi nei sistemi di captazione e adduzione su distanze medie e lunghe; elevato fabbisogno finanziario per colmare i ritardi infrastrutturali;
- regolazione tariffaria Cipe bloccata dal 2002 e tariffe dei piani d'ambito sottostimate e aumentate in sede di revisione dei piani;
- nonostante l'accorpamento in Ato, restano difficoltà nella formazione di imprese industriali di dimensione adeguata; sostanziale debolezza dei regolatori locali;
- esperienze di concorrenza «per» il mercato circoscritte e con rilevanti insuccessi.

Riguardo il quadro istituzionale, infine, solo per energia e telecomunicazioni abbiamo una autorità indipendente di regolazione; tutti gli altri settori sono privi di autorità indipendenti e le funzioni di regolazione sono svolte a vario titolo da ministeri (con strutture inadeguate), Cipe-Nars (sempre meno), società per azioni (Anas, esposta a vistosi fenomeni di «cattura»), comuni (più o meno associati in Ato e in commistione di ruoli regolatore/azionista).

Il tentativo abbozzato dall'ultimo governo Prodi di completare il quadro istituzionale delle autorità indipendenti è naufragato, non per demeriti del disegno di legge che invece aveva diversi punti forti, ma per la scarsa convinzione della stessa maggioranza di allora.

8. Le proposte

I contributi settoriali forniscono una serie di proposte specifiche relative ai vari settori, la cui ispirazione complessiva è quella di partire dalla situazione attuale e dalle dinamiche in atto per gestirle verso sbocchi più appropriati con riferimento all'assetto istituzionale e agli assetti di mercato; tradurre cioè le indicazioni della teoria della regolazione in interventi calati nella realtà del Paese e che disegnino un processo riformatore spinto e al tempo stesso realisticamente percorribile. Gli elementi comuni alle proposte di settore sono così riassumibili:

- ordine corretto delle procedure (fin qui spesso non osservato): definizione delle regole generali e istituzione di un'autorità indipendente di regolazione e controllo, liberalizzazione dei mercati, privatizzazione delle aziende pubbliche; vi è confusione di ruoli (Stato azionista-venditore e regolatore; Regioni e Comuni gestori e regolatori); gli ex monopolisti continuano a controllare le reti; da questa situazione occorre partire per individuare le soluzioni;
- ridisegnare il quadro istituzionale distinguendo la funzione di regolazione da quella di programmazione: autorità indipendenti dei trasporti, dei servizi idrici (nel caso accorpata all'Aeeg), del settore postale (nel caso accorpata all'Agcom); più in generale occorre un riordino delle competenze in quasi tutti i settori da noi esaminati;

- riordinare le partecipazioni pubbliche residue in un disegno coerente di ciò che va privatizzato nel contesto delle liberalizzazioni e di ciò che ha senso rimanga pubblico;
- necessità di ridefinire il servizio universale e, più in generale, gli obblighi di servizio pubblico; si tratta di tenere distinta la definizione degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, dalla questione della individuazione degli oneri ad essi connessi e delle modalità per coprirli; la necessità di una ridefinizione degli obblighi e di una migliore individuazione degli oneri deriva sia dall'evoluzione tecnologica e di mercato – rispetto alla quale le definizioni attuali risultano opache non distinguendo chiaramente tra servizi in grado di autocoprire i costi connessi agli obblighi di servizio pubblico e servizi che richiedono forme specifiche di copertura degli obblighi di servizio universale – sia dagli effetti delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni che non consentono più una copertura implicita di tali obblighi (via sussidi incrociati), sia infine perché (per esempio nei trasporti) spesso gli obblighi sono coperti surrettiziamente attraverso gli investimenti pubblici nelle reti;
- in termini di accessibilità alla rete, il settore più problematico è quello delle Tlc, dove l'attuale separazione funzionale non sembra ancora garantire parità effettiva di accesso per i *competitors*; in termini di accessibilità al servizio è il settore idrico, in quanto in questo settore il servizio è in un certo senso incorporato nella rete stessa; in quanto all'accessibilità economica, una volta definito il servizio universale, varie forme possibili di sua copertura vengono esaminate nel volume;
- il salto tecnologico dell'*ultrabroadband* e il fabbisogno finanziario che esso comporta implica il coinvolgimento a fianco di Telecom Italia di altri soggetti privati e il concorso del settore pubblico, e quindi può costituire di fatto una occasione per arrivare in prospettiva e in modo non conflittuale alla terzietà della rete Tlc;
- le grandi reti di elettricità e gas devono essere rafforzate per unificare il mercato nazionale e per integrarlo nel mercato europeo; a questo scopo occorre che siano affidate a società di rete ben patrimonializzate e con una missione aziendale specifica e non sussidiaria rispetto a interessi estranei o conflittuali di una capogruppo; occorre inoltre che siano soggette a una regolazione forte, stabile e lungimirante;
- la regolazione dell'accesso alla rete di recapito postale come strumento chiave di liberalizzazione e la questione del finanziamento del servizio universale; tener conto

dell'ordine corretto tra liberalizzazione e privatizzazione: costituire autorità di regolazione, definire regole della liberalizzazione, procedere quindi alla privatizzazione;

- trasporti: ferrovie – separazione rete e servizi di supporto (con Rfi da mantenere a gestione pubblica), liberalizzazione effettiva dei servizi merci e dei servizi passeggeri a lunga percorrenza in quanto servizi di mercato, servizi regionali con regolazione trasparente degli Osu e ricorso alla concorrenza «per» il mercato; aeroporti – regolazione tariffaria di *price-cap* ancora da attivare, sorveglianza sulla effettiva concorrenza nella gestione dell'*handling*, programmazione della rete aeroportuale superando la frammentazione e organizzando le complementarietà; autostrade – prima di tutto ripristinare la regolazione, messa fuori gioco dall'intervento del giugno scorso, poi chiarire il ruolo dell'Anas;
- servizi idrici: ruolo pubblico su proprietà della risorsa e delle reti, possibile spazio per società pubbliche di captazione e grande adduzione interambito, società della rete e gare per la gestione del servizio (secondo il modello francese dell'*affermage*), facilitando per questa via la soluzione del problema del subentro.