CAPITOLO 5
LE POLITICHE ECONOMICHE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA

5.1 I VANTAGGI DELLA CONCORRENZA

La concorrenza è caratterizzata da alcuni elementi peculiari. Innanzitutto esistono una pluralità di imprese di dimensioni ridotte, con caratteristiche simili, che producono lo stesso bene. Questa condizione assume una notevole importanza perchè, di fronte ad un bene indifferenziato, il consumatore è libero di acquistare da un'impresa o da un'altra. Inoltre, ogni operatore, sia produttore che consumatore, detiene una quota di mercato tanto piccola da non consentirgli di influenzare il prezzo del bene: il prezzo è determinato dal confronto della domanda e dell'offerta complessiva e per ogni operatore esso è dato. L'impresa è dunque price-taker cioè assume come dato il prezzo del prodotto e, quindi, accetta passivamente il prezzo che si determina nel mercato.
Inoltre, in tale forma di mercato non esistono barriere all'entrata (qualunque imprenditore può, infatti, accedervi ed operarvi senza particolari difficoltà); l'informazione è perfetta ed acquisibile liberamente da chiunque, produttore o consumatore; infine, non esistono accordi preferenziali tra produttori e consumatori.
E' questo un modello di mercato ideale nel quale si hanno prezzi di vendita graditi ai consumatori ed è altresì stimolato il progresso tecnologico e l'efficienza produttiva delle imprese, in quanto quelle meno competitive escono dal mercato.
Se questi sono, in sintesi, i benefici che derivano da tale mercato ideale, la realtà "purtroppo" è ben diversa. Differenti ragioni causano vistose limitazioni della libertà di accesso ad un mercato e, inoltre, inducono le imprese ad ampliare le proprie dimensioni, a concentrarsi ed a collegarsi. E' quindi necessario ricercare un punto di incontro tra il modello ideale-teorico della concorrenza perfetta e la realtà operativa. Questo incontro è oggi raggiunto mediante politiche economiche che intervengono nel mercato e tutelano la concorrenza, attraverso la previsione di leggi antimonopolistiche.
La forma di mercato del monopolio è all'estremo opposto di quella della concorrenza perfetta, essa esiste quando una sola impresa si trova a fronteggiare l'intera domanda di mercato.
In questa tipologia di mercato esistono rilevanti barriere all'entrata, l'informazione e le scelte produttive sono dominio di un'unica impresa che ha, come limite ai suoi comportamenti, le sole reazioni dei consumatori.
Dall'esame delle caratteristiche delle diverse tipologie di mercato esistenti, la concorrenza perfetta si presenta come la forma di mercato più favorevole ai consumatori; al contrario si deplora la limitazione dell'offerta di beni che derivano, invece, dal monopolio.
Fin dalla fine del secolo scorso, è sorto un movimento di opinione volto a valorizzare il concetto di concorrenza e ad evitare che mercati in qualche modo concorrenziali si monopolizzassero. In diversi paesi, infatti, sono nate in momenti storici diversi legislazioni antimonopolistiche e sono state applicate politiche economiche che avevano lo scopo di scoraggiare il formarsi dei monopoli nel mercato.

Le legislazioni anti-monopolistiche hanno, appunto, il compito di promuovere e intensificare la concorrenza rendendo più difficile far sorgere o esercitare un potere di monopolio il quale causa un costo che viene sopportato dalla società.
Un'altra forma di mercato rispetto alle due considerate in precedenza è l'oligopolio che rappresenta una forma ibrida a metà strada tra la concorrenza perfetta e il monopolio.
L'oligopolio è caratterizzato dall'esistenza di un limitato numero di produttori, di rilevanti dimensioni, in grado di soddisfare considerevoli quote della domanda del mercato. Questa è la forma tipica di mercati importanti, quali quello siderurgico, automobilistico e chimico.
A volte, i produttori agiscono in esso collusivamente comportandosi come se fossero di fatto un'impresa monopolistica che offre un bene omogeneo seguendo una strategia unitaria di prezzo. Il patto di non aggressione che le imprese stipulano crea degli equilibri di mercato fortemente simili a quelli di monopolio, portandole a scegliere il livello produttivo ottimale nell'incontro tra i ricavi e i costi marginali.
Nel caso in cui l'impresa oligopolista, per ottenere profitto o quote di mercato maggiori, utilizzi le caratteristiche fisiche dei suoi beni distinguendole da quelle dei suoi concorrenti, si parla di oligopolio differenziato; la pubblicità, in questo caso, gioca un ruolo molto importante e rappresenta, a volte, una barriera all'entrata del mercato.
Si svolgerà ora una disamina relativa all'evoluzione storica del concetto di concorrenza allo scopo di definire le basi su cui poggia la legge antitrust.
Nell'economia classica, concorrenza significa confronto tra operatori, inteso come rivalità interdipendente, in cui ogni soggetto economico, nello svolgimento della propria attività, deve concorrere con tutti gli altri agenti che svolgono la medesima attività. Concorrenza significa anche libera competizione nel senso che ognuno deve essere in grado di agire in base ai propri interessi. E' dunque bandita ogni forma di intervento normativo nella sfera economica, l'esistenza della concorrenza è infatti sancita proprio dalla mancanza di barriere e da un contesto politico di perfetta libertà in cui possa operare il mercato.
La teoria della politica economica è quella del "laissez faire" e consiste nello spalancare la porta delle opportunità e confidare nei risultati. E' indubbio però che alcuni economisti classici ritenevano opportuna una regolamentazione mediante un intervento statale limitato al solo fine di garantire ai concorrenti l'ingresso o l'uscita dal mercato senza alcun ostacolo, continuando in ogni caso ad incoraggiare la rivalità tra operatori.
Il primo limite di tale teoria riguarda il fatto che ciascun soggetto economico deve essere in grado di entrare ed uscire dal mercato senza alcun costo. In realtà, esistono ostacoli di natura istituzionale ed economica. Tra gli ostacoli di natura istituzionale si possono citare le concessioni governative per produrre in esclusiva un determinato bene e gli interventi amministrativi e legali che regolano l'entrata e l'uscita nei mercati. Tra quelli di natura economica vi sono: l'esistenza di economie di scala nella produzione di un determinato bene, la presenza di fattori scarsi che generino posizioni di rendita e le informazioni acquisite dalle imprese già presenti sul mercato non disponibili, invece, per i concorrenti esterni.
Una delle teorie più recenti intorno alla quale si è incentrato gran parte del dibattito sul moderno diritto antitrust, è quella della scuola di Chicago, che cominciò a diffondersi negli anni '70 e raggiunse massima autorevolezza negli anni '80. Attraverso tale corrente di pensiero si allarga lo spazio del "laissez-faire": si ritiene, infatti, che con la libera contrattazione tra gli operatori si sviluppino dei contesti istituzionali efficienti che vanno quindi consentiti e favoriti e sono, invece, da combattere forme di monopolio.

Gli esponenti di questa scuola criticano pesantemente la tendenza, da un lato, a proteggere le piccole imprese individuali e, dall'altro, a ostacolare le imprese di più ampie dimensioni. Si asserisce, infatti, che se un'impresa diviene grande, evidentemente è efficiente: se in seguito a fusioni, un'impresa riesce ad eliminare le altre presenti sul mercato, la concorrenza potrà in ogni momento essere ripristinata dall'ingresso di nuove imprese rivali provenienti, ad esempio, dall'estero. Dal punto di vista distributivo, i maggiori profitti realizzati dalle grandi imprese a scapito dei consumatori ritornano in circolazione attraverso un aumento degli stipendi o dei dividendi, a favore di altri consumatori.
Tradizionalmente al diritto antitrust viene attribuito il duplice intento di impedire gli effetti puramente redistributivi e di assicurare la massima efficienza allocativa delle risorse. Il primo dei due effetti si verifica quando un'impresa che ha un certo potere sul mercato è in grado di praticare prezzi superiori a quelli che sarebbero praticati in un regime concorrenziale. L'aumento dei prezzi determinerebbe un trasferimento di ricchezza dai consumatori all'impresa, con una conseguente riduzione del benessere dei consumatori ed un aumento in misura corrispondente del benessere dell'impresa. Il secondo degli effetti sopra menzionati si verifica quando alcuni consumatori, a causa dell'aumento del prezzo al di sopra del livello concorrenziale, sono costretti a rinunciare all'acquisto di quel bene e a ricorrere ad altri beni per soddisfare i propri bisogni con un'alterazione dell'allocazione delle risorse.
L'impostazione teorica della scuola di Chicago, a differenza di quella tradizionale, prende in considerazione solo il secondo degli effetti descritti, affermando che obiettivo unico del diritto antitrust consiste nell'assicurare la massima efficienza complessiva del sistema, tralasciando, quindi, le questioni distributive. Da questa impostazione ne deriva che la perdita di efficienza del sistema non è causata dall'aumento del prezzo del bene, bensì da una produzione del bene in quantità inferiore a quella che sarebbe stata prodotta in condizioni di concorrenza. Perciò sono da considerare lecite tutte quelle azioni con cui l'operatore economico, che detiene un ampio potere di mercato, di aumentare i propri profitti.

5.2 L'ATTIVITA' ANTITRUST

Quanto fin qui affermato mette in luce come la concorrenza sia la forma di mercato che meglio garantisce che il sistema economico raggiunga un equilibrio ritenuto ottimale. Per un regime concorrenziale è da sempre avvertita l'esigenza di interventi di politica economica ed è necessaria una struttura giuridica istituita al fine di prevenire le collusioni e gli abusi delle imprese dominanti. Tale necessità si amplia sempre più con l'evoluzione del pensiero economico, per giungere nel 1890 all'emanazione della prima normativa nazionale volta a vietare le intese restrittive della concorrenza e i tentativi di creare i monopoli, lo Sherman Act statunitense.
Ora non si discute più sulla necessità di una disciplina anti-monopolistica, in tutti i paesi capitalistici è ormai avvertita tale esigenza, ma si discute sempre di più su quali siano gli interventi da adottare.
Compito dell'antitrust è quello di garantire la concorrenza, disciplinando i comportamenti delle imprese al fine di evitare che creino o sfruttino situazioni di mercato che consentano loro di praticare prezzi più elevati rispetto a quelli che si rea- lizzerebbero in un mercato concorrenziale. Se, infatti, le imprese potessero agire liberamente

tenderebbero ad aumentare i prezzi, ottenendo così maggiori profitti a danno, però, dei consumatori.
Conseguentemente la struttura di mercato ottimale è quella che persegue l'obiettivo di dirimere il conflitto che si crea tra produttori e consumatori, consentendo ai consumatori di incidere sul comportamento delle imprese attraverso scelte consapevoli, effettuate nell'ambito di una vasta gamma di alterative. Questa concezione evidenzia la necessità di una disciplina a tutela della concorrenza al fine di evitare distorsioni del mercato che inevitabilmente si verificherebbero.
Si è visto che la concorrenza apporta benefici ai consumatori e ai produttori, in termini di surplus, e permette al sistema economico un'allocazione efficiente delle risorse. Si procederà ora a chiarire in che modo tale forma di mercato determini un generale sviluppo economico.
Come si è visto, in un mercato di concorrenza perfetta la curva di domanda si presenta infinitamente elastica, in quanto il prezzo è determinato senza possibilità per le imprese di modificarlo. Questo vuol dire che le imprese non hanno molte possibilità in termini di politica dei prezzi, dato che i consumatori sono sensibili ai mutamenti dei prezzi: un loro aumento allontanerebbe gli acquirenti che si rivolgerebbero alle imprese concorrenti, mentre una loro riduzione sarebbe seguita dagli altri operatori.
Un valido strumento a questo fine consiste nel differenziare i prodotti offerti rispetto a quelli dei concorrenti, in modo che i consumatori difficilmente siano disposti ad abbandonare il prodotto scelto. Ciò vuol dire che più i prodotti si presentano differenziati agli occhi dei consumatori, meno questi sembrano loro sostituibili. In questo caso, un aumento dei prezzi non comporterebbe per l'impresa una grave perdita di consumatori proprio a causa delle caratteristiche peculiari del prodotto offerto, caratteristiche che non si riscontrano nei prodotti dei concorrenti.
Da quanto precede risulta, pertanto, che ciascuna impresa, quando è in competizione con altre imprese aventi obiettivi più o meno corrispondenti, cerca di attuare un processo di differenziazione, in altre parole mira a ricercare delle differenze significative in grado di rendere distinguibile per i consumatori l'offerta dell'impresa rispetto a quelle dei concorrenti. Affinchè tutto ciò sia realizzabile ciascuna impresa effettua investimenti nella ricerca, al fine di perfezionare i prodotti già esistenti migliorandone le qualità o i servizi; introdurre nuovi prodotti e nuovi servizi; offrire prodotti tecnologicamente più avanzati.
Il perseguimento, e soprattutto il raggiungimento, da parte delle imprese di questi obiettivi determina un generale sviluppo economico a tutto vantaggio della collettività. In particolare il tasso di sviluppo dell'economia dipende dall'entità delle nuove tecnologie messe a punto.
Dopo aver analizzato i benefici economici derivanti dall'istaurarsi della concorrenza, si procederà ora a esaminare le limitazioni da apportare alla concorrenza per poter perseguire gli interessi generali e l'utilità sociale.
E' opinione comunemente diffusa che la concorrenza sfrenata può, talvolta, arrecare notevoli danni sia al mercato che alla collettività. L'art. 41 della Costituzione italiana, a tal proposito, sancisce che la libertà economica privata e la libertà di concorrenza siano disposte nell'interesse generale e non possano svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale". E' quindi ammesso un intervento legislativo limitativo della concorrenza al solo fine, però, di tutelare l'utilità sociale. Questi interventi consistono in:

1) subordinare l'esercizio di particolari attività (quali imprese bancarie, assicurative, emittenti radiotelevisive private, esercizio del commercio all'ingrosso e al minuto) al conseguimento di concessioni o autorizzazioni amministrative;
2) controllare e indirizzare quelle attività che operano in settori di particolare rilievo economico-sociale, quali l'attività bancaria, creditizia e assicurativa;
3) svolgere un sistema di controllo pubblico dei prezzi di vendita dei beni di largo consumo, controllo che può giungere anche all'imposizione di prezzi prestabiliti.
Un problema diverso è rappresentato dai monopoli privati o meglio dai trust (cartelli); i monopoli privati nascono da imprenditori che acquistano quote di mercato via via rilevanti fino a diventare monopolisti all'interno di un mercato.
Negli USA, ma attualmente anche in Italia, si è avuto il fenomeno della forma- zione di grandi colossi industriali, cioè imprenditori capaci e anche aggressivi verso i concorrenti, che diventano monopolisti (un esempio eclatante è quello di Bill Gates e della sua azienda Microsoft).
In realtà i casi di imprenditori come Bill Gates non sono un fenomeno molto diffuso, ma è molto più diffuso il fenomeno della formazione di cartelli, tant'è vero che si parla di politiche contro i cartelli, politiche antitrust. In pratica, i mercati si configurano come oligopoli, ossia forme di mercato caratterizzate da poche grandi imprese, specie in quei settori che sono a forte specificità tecnologica, in cui vi è bisogno di grossi impianti, molta ricerca, con una conseguente elevata incidenza di costi fissi, per cui sono necessarie grosse dimensioni produttive. Quello che è deleterio per questi mercati è la formazione di forme di collusione tra queste grosse imprese oligopolistiche.
Quando si realizza la collusione, apparentemente tutto funziona secondo una situazione concorrenziale, cioè il consumatore percepisce un'offerta diversificata tra più produttori che operano tramite marche diverse che vengono pubblicizzate distintamente. Ma ciò avviene solo in apparenza, perchè in verità le imprese stanno adottando politiche uguali a quella di un monopolista; in particolare le imprese che colludono si accordano per praticare gli stessi prezzi elevati a danno dei consumatori.
Per quanto riguarda la relazione tra livello di concorrenzialità del mercato e diffusione della ricerca scientifica esistono due opinioni contrastanti. Da una parte, c'è l'idea che il monopolio porti con sé il rischio di ridurre l'incentivo a fare ricerca e che l'elevata diffusione di un unico prodotto possa soffocare la creatività di altri potenziali concorrenti. D'altra parte, si può affermare che solo un monopolista, date le sue ingenti risorse finanziarie e le elevate dimensioni produttive, può fare gli investimenti per una ricerca scientifica di alta qualità.
Quindi esistono due idee contrapposte: in un regime concorrenziale c'è un sistema per il quale tutti possono concorrere all'avanzamento tecnologico anche con poche risorse, rispetto al sistema di monopoli o oligopoli, dove però si può investire maggiormente in ricerca.
I monopoli pubblici si basano sulla teoria dei monopoli naturali che evidenzia come in alcune ipotesi si ottengano risultati migliori se una determinata attività è esercitata da una sola impresa, anziché in un regime di concorrenza. Casi tipici di monopolio naturale sono quei mercati in cui la tecnologia presenta elevati rendi- menti di scala crescenti che richiedono un solo grande impianto o una sola rete unificata di impianti affinchè possano essere pienamente sfruttati. E' quanto si è verificato nei settori dei trasporti, dell'elettricità e delle comunicazioni. In genere tali monopoli (si parla a tal proposito di monopoli di pubblica utilità) sono regolati dall'autorità pubblica la quale con i suoi interventi evita che i consumatori possano essere danneggiati.

Ove, invece, vi siano monopoli privati occorrono politiche economiche di regolazione per fissare come debba essere svolta la loro attività. Le regole riguardano in particolare il prezzo, la quantità e la qualità dei prodotti e dei servizi offerti.
Il ruolo svolto dall'Autorità della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nell'ambito della politica della concorrenza è tradizionalmente quello di applicare le normative relative alle pratiche restrittive (intese e abusi di posizione dominante) e al controllo delle concentrazioni. In alcuni ordinamenti, e in particolare in quello del nostro paese, a questo si aggiunge il ruolo di segnalare al Parlamento e al Governo quei provvedimenti che limitino il funzionamento del mercato.
In primo luogo la legge attribuisce all'Autorità significativi poteri di indagine e di accertamento; un potere di controllo sull'esercizio dell'attività di impresa nel mercato ed è previsto che, in presenza di elementi che comunque lascino intravedere condotte anticoncorrenziali, l'Autorità debba procedere ad avviare un'istruttoria. L'avvio dell'istruttoria, e dunque lo svolgimento in concreto di un accertamento in relazione ad una determinata fattispecie, è rimesso a una valutazione preliminare della stessa Autorità, valutazione che può essere svolta d'ufficio o su istanza di parte.
A conclusione dell'attività istruttoria, il potere di controllo deve trovare applicazione in un provvedimento che, da un lato, consacri l'accertamento dei fatti e dall'altro, previa la loro valutazione, faccia seguire a tale accertamento l'adozione dei rimedi che l'ordinamento prevede a tutela dell'equilibrio dei mercati.
Ed infatti l'art. 15 della legge n. 287 del 1990 prevede che se, a seguito dell'istruttoria, l'Autorità ravvisi intese restrittive o abusi di posizione dominante, essa fissi alle imprese e agli enti interessati il termine per l'eliminazione delle infrazioni. Si tratta del potere di "diffida", mediante il quale l'Autorità emette un provvedimento, tenuto conto dell'interesse pubblico da perseguire e delle ragioni pubbliche e private in gioco.
La diffida può avere sia il contenuto del divieto o dell'inibizione, cioè un ordine negativo con cui si impone ad un soggetto un'astensione e gli si inibisce il compimento di determinati atti, sia un ordine positivo che impone una prestazione da parte dei privati.
L'Autorità dispone anche di poteri sanzionatori: sempre l'art. 15 prevede che l'Autorità nel caso di infrazioni gravi applichi una sanzione amministrativa pecuniaria, la cui consistenza sarà determinata in un massimo pari al 10% del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della diffida.
La sanzione si applica individualmente e per intero a ciascuno degli autori dell'illecito e viene commisurata alle condizioni oggettive e soggettive: in sede di quantificazione della sanzione si tiene conto, da un lato, della gravità dell'infrazione e della sua durata e, dall'altro, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione, nonchè della personalità dello stesso e delle sue condizioni economiche.
Gli artt. 17 e 18 assegnano all'AGCM il potere di valutare le operazioni di concentrazione. L'Autorità, infatti, è chiamata dalla legge ad accertare se tali operazioni comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.
La competenza dell'Autorità in materia di concentrazioni, tuttavia, è fortemente limitata dalle competenze che in materia sono attribuite alla Commissione Europea. Il Regolamento n. 139 del 2004, infatti, conferisce alla Commissione la competenza esclusiva a valutare le operazioni di concentrazione rientranti nell'ambito di applicazione

del Regolamento medesimo, senza che le Autorità antitrust nazionali possano esercitare alcuna competenza residuale su tali fattispecie.
Ciò implica che se una concentrazione soddisfa le soglie di fatturato contemplate dal Regolamento comunitario, essa andrà comunicata esclusivamente alla Commissione e sarà da questa valutata. Solo quelle concentrazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento sono valutate dall'Autorità laddove soddisfino i requisiti dimensionali previsti dalla legge n. 287.
Per quanto riguarda l'intervento nei settori regolamentati, il dato relativo agli interventi in materia di abuso è la conseguenza di un'attenzione particolare per i casi di imprese pubbliche o ex-monopoli pubblici, dove l'AGCM ha contribuito alla liberalizzazione dei settori caratterizzati da barriere regolamentari alla concorrenza.
Al riguardo, fin dalla sua istituzione, l'Autorità ha cercato di dare un'interpretazione quanto più restrittiva dell'area di mercato che la normativa sottraeva alla concorrenza, anche sulla base di una consolidata giurisprudenza comunitaria, secondo la quale l'esclusione della concorrenza a seguito di norme finalizzate a perseguire specifici interessi sociali non può comunque comportare restrizioni alla concorrenza non strettamente necessarie a quella finalità.
In relazione ai settori non regolamentati, in materia di intese non sono certo mancati interventi dell'Autorità. Inizialmente si è trattato di interventi nei confronti di veri e propri cartelli, volti a fissare i prezzi e a ripartire l'offerta. Quando gli elementi probatori non consentivano di identificare l'esistenza di un accordo, cioè di una espressione di volontà di cooperazione delle parti, l'Autorità ha trattato come intesa le "pratiche concertate", cioè comportamenti delle imprese da cui si possa inferire l'esistenza di accordi: tali sono per esempio andamenti paralleli di prezzi, quando non possono essere giustificati da altro che dall'esistenza di cooperazione.

lavoce.info

Ma TrenAlitalia rischia la bocciatura dell'Antitrust

06.11.18

Andrea Giuricin e Carlo Stagnaro

La partecipazione di Ferrovie dello stato alla cordata per rilevare Alitalia impone una verifica degli effetti che l'accordo avrà sulla concorrenza. Non sarà semplice decidere sulla questione. E l'Autorità rischia di doverlo fare senza un presidente.

Le posizioni dominanti di Trenitalia e Alitalia

Il ministro dello Sviluppo economico, Luigi Di Maio, ha annunciato l'accordo per la partecipazione delle Ferrovie dello stato alla cordata che dovrà rilevare Alitalia dall'amministrazione straordinaria.

Il presupposto dichiarato della fusione è la possibilità di sfruttare sinergie che, tuttavia, appaiono remote e che comunque potrebbero essere raggiunte semplicemente attraverso accordi commerciali. Se però l'operazione dovesse procedere, andrà notificata all'Autorità antitrust, la quale dovrà verificare che dalla concentrazione non sortiscano effetti anti-concorrenziali.

Il Garante della concorrenza dovrà indagare gli effetti dell'accorpamento sul mercato dei servizi. Fsi, attraverso la sua controllata Trenitalia, esercita un monopolio sostanziale su quasi tutte le tratte a lunga percorrenza non in alta velocità, sulle quali l'aereo rappresenta sovente una possibile alternativa. In particolare, il servizio intercity è stato assegnato a Trenitalia senza alcuna gara e con un sostanzialmente aumento dei sussidi (oltre 300 milioni di euro l'anno). Sulla tratta più remunerativa, la Roma-Milano, Trenitalia compete da un lato con Italo, dall'altro col trasporto aereo. Sulla rete ad alta velocità, la società pubblica ha una quota di mercato stimabile nel 60-65 per cento. Per quanto riguarda invece i voli, Alitalia è in pratica il monopolista. Poiché la ferrovia assorbe all'incirca i tre quarti degli spostamenti, la quota di mercato congiunta delle due aziende è attorno al 70 per cento. Inoltre, la loro integrazione ridurrebbe da tre a due gli operatori sul mercato: l'unica alternativa a TrenAlitalia sarebbe Italo.

Molto simile sarebbe la situazione per altre tratte, dove Alitalia compete con l'alta velocità. È vero che l'Av ha preso quote di mercato sempre maggiori, ma il rischio che in importanti tratte domestiche vi sia un'alta concentrazione di mercato per TrenAlitalia, con indici di Herfindahl-Hirschman (comunemente utilizzati per misurare la concentrazione di mercato) anche superiori a 0,5, valore che corrisponde a un'elevata concentrazione.

Meno concorrenza nei trasporti

Di per sé, l'esistenza di una posizione dominante non implica l'abuso, ma con una dominanza tanto forte è verosimile che l'Autorità si troverà costretta a chiedere misure riparatorie, quali la rinuncia a un congruo pacchetto di slot aerei e tracce ferroviarie. Ma, in tal caso, la redditività dell'azienda risultante sarebbe ulteriormente erosa, rendendo la fusione ancora più difficile da giustificare e sempre meno attrattiva per gli eventuali partner nel processo. Va sottolineato che lo stesso Di Maio ha chiaramente identificato nella riduzione della concorrenza uno dei fattori dell'operazione: "se coinvolgiamo Ferrovie come partner tecnico (…) prendiamo uno dei principali concorrenti di Alitalia (…) Questo renderà appetibile il piano ai mercati e agli investitori".

La minore concorrenza sarebbe tollerabile, in un'ottica antitrust, solo se la fusione determinasse efficienze impossibili da

raggiungere in altro modo, e se tali efficienze fossero trasferite in larga parte al consumatore. Ma, come ha già documentato in un precedente articolo, ciò è estremamente improbabile. Del resto, il fatto che non esistano precedenti di una fusione treno-aereo (mentre vi sono diversi esempi di accordi commerciali) suggerisce che le economie di scala e di scopo, se ci sono, sono assai scarse.

Problemi dall'integrazione verticale

Vi è poi un secondo aspetto, che riguarda la natura verticalmente integrata di Fsi. Il gruppo ha in pancia società che erogano servizi (Trenitalia per i trasporti su ferro e Busitalia per quelli su gomma) e Rfi, che gestisce l'infrastruttura ferroviaria. Le direttive europee, la normativa nazionale e la regolazione di settore impongono che la rete operi in regime di separazione, per garantire neutralità e non determinare vantaggi indebiti a favore delle altre società. Nel passato, l'Antitrust ha più volte ipotizzato (e in alcuni casi accertato, per esempio contro Italo e contro Arenaways) abusi di posizione dominante legati proprio all'integrazione verticale. L'ultimo caso, ancora in corso, risale a pochi mesi fa. In relazione alla fusione con Alitalia, il sospetto di possibili abusi nasce da alcune dichiarazioni dell'amministratore delegato di Fsi, Gianfranco Battisti. In una audizione presso la Commissione lavori pubblici del Senato, ha dichiarato: "Eviteremmo le sovrapposizioni che per Alitalia incidono tantissimo (…). Portare l'alta velocità dentro Fiumicino o dentro Malpensa e collegare l'asse trasversale del paese fino a Venezia, Milano, Brescia, Verona, Vicenza sarebbe fantastico e come pure Malpensa fino a Roma". Il punto qui è semplice: l'eventuale fusione con Alitalia dovrebbe interessare la società di servizi, cioè Trenitalia. Tuttavia, in una sede istituzionale, il numero uno della capogruppo ha subordinato un investimento infrastrutturale (il collegamento in Av dei principali scali aeroportuali) a scelte commerciali della controllata, da cui la rete dovrebbe essere e rimanere rigorosamente separata. In pratica, quella ipotizzata è una patente violazione delle norme dell'unbundling o di una separazione di fatto e un attacco alla ragione stessa della separazione societaria. Oltretutto, eventuali regimi speciali per la cassa integrazione o il pensionamento anticipato che riguardano uno degli attori su questo mercato, rischiano di distorcere ulteriormente la concorrenza, abbassando i costi del personale solo per un operatore.

Un terzo e ultimo punto – che esula dagli obiettivi di questo articolo ma che merita di essere ricordato – è se l'operazione abbia le caratteristiche dell'aiuto di stato. Vi sono seri sospetti che le motivazioni commerciali e di business di Fsi siano secondarie rispetto alla "spinta" governativa. I dubbi sarebbero ancora più pesanti se, come sembra, nella cordata verranno coinvolte altre società pubbliche (quali Cassa depositi e prestiti, Eni e Leonardo) che non hanno alcuna discernibile sinergia nell'integrazione con Alitalia.

Per tutte queste ragioni, se la fusione procederà, l'Antitrust dovrà dedicare estrema attenzione a ogni dettaglio. È davvero preoccupante che, di fronte a una decisione tanto delicata e cruciale, l'Autorità rischi di arrivare monca: il presidente, Giovanni Pitruzzella, ha ormai terminato il suo mandato, mentre il suo successore non è ancora stato individuato. È importante che la nomina avvenga in tempi rapidi e che sia di elevato prestigio e provata indipendenza. La valutazione del progetto governativo Alitalia-Trenitalia potrebbe essere il suo primo test.

In questo articolo si parla di: alitalia, Andrea Giuricin, Carlo Stagnaro, ferrovie dello stato

BIO DELL'AUTORE

ANDREA GIURICIN

Andrea Giuricin (1982) ha conseguito la laurea specialistica con lode in Economia presso l'Università di Milano Bicocca con una tesi sull'evoluzione del mercato del trasporto aereo europeo dopo la liberalizzazione. Ha conseguito un dottorato presso lo IAPR (joint venture tra Politecnico di Milano, Università di Pavia, Università di Milano e Università Milano Cattolica) con una tesi sul settore aeroportuale lombardo. E' Adj. Professor presso l'Università Milano Bicocca per i corsi di Economia dei trasporti. È visiting professor presso la China Academy Railway Science, la più grande accademia delle scienze ferroviarie al mondo. Inoltre insegna come adj. Professor di Marketing Management per Purdue University, University of Southern California, University of Minnesota e la Michigan State University. Ha tenuto guest lecture per l'Unione Internazionale delle ferrovie, all'ITEJ a Tokyo, Giappone, presso la University of Northampton, UK, l'European University Institute, Italia, l'IBMEC University in Belo Horizonte, Brasile, la HCMC University of Transport, Vietnam, Kasetsart University e Bangkok University College International a Bangkok, Thailand. Collabora e lavora come esperto dei trasporti con le diverse Autorità dei Trasporti e della Concorrenza in Spagna, Malesia, Sud Africa, Italia, Francia, UK e altri paesi. Nel 2009 ha creato l'ufficio studi per Italo – Nuovi trasporto

5.3 PRIVATIZZAZIONI E LIBERALIZZAZIONI

Il tema della regolamentazione dei mercati per la concorrenza, richiama ovviamente i criteri attraverso i quali viene realizzata in un paese la politica della concorrenza. Con il termine "politica della concorrenza" si intende l'insieme di misure che mirano ad ampliare l'area del mercato nell'economia.
La liberalizzazione è volta a rimuovere i vincoli pubblici al libero operare degli agenti economici; la privatizzazione è volta a eliminare i vincoli alla contendibilità del controllo impliciti nella proprietà pubblica; la regolazione è volta a introdurre nuove regole, maggiormente orientate al mercato; infine, interventi specifici di garanzia consistono nell'applicazione della normativa antitrust.
Col termine liberalizzazione si intendono le politiche per rendere i mercati il più possibile concorrenziali. Rendere un mercato concorrenziale significa immettere nel mercato le caratteristiche della concorrenza, come eliminare barriere all'entrata e all'uscita e aumentarne la contendibilità, secondo la definizione data nel primo paragrafo di questo capitolo.
Le barriere possono essere di diversi tipi: ci possono essere barriere create dallo Stato (barriere pubbliche) o create dalle imprese stesse (barriere private). Le barriere private sono quelle create dalle imprese che operano nel mercato per limitare l'ingresso di altre imprese e possono essere: barriere di tipo finanziario (per esempio si limita la concessione del credito alle imprese che vogliono entrare in determinati settori); barriere che riguardano scelte strategiche di marketing (le imprese investono in pubblicità rendendo impossibile per una nuova entrante poter sostenere livelli di spesa pubblicitaria così elevati); barriere che riguardano la crea- zione di determinati gruppi di potere (per operare in un mercato occorre per forza appartenere a un certo gruppo di imprese e il nuovo entrante non viene ammesso in questo gruppo).
Queste sono le strategie che vengono attuate dalle imprese per creare barriere all'entrata. Di queste barriere si occupa di solito l'autorità Antitrust oppure le autorità che vigilano sulla concorrenza nei vari mercati.
Esiste poi una diffusa applicazione di barriere di tipo pubblico. Specialmente in Italia, in molti settori occorrono delle licenze per operare; c'è una forte regolamentazione che riguarda gli orari di lavoro; esistono richieste di tipo amministrativo a volte complesse: tutte queste sono barriere legate alla regolamentazione di tipo pubblico.
In Italia, le politiche a tutela della concorrenza si sono sviluppate in tempi abbastanza recenti a dimostrazione del fatto che tali concetti non sono stati da sempre condivisi nella teoria economica. Nel nostro, come in altri paesi, venivano creati monopoli pubblici e, solo a partire dai primi anni '90, si hanno le prime misure che determinano un profondo cambiamento nella politica economica italiana.
Naturalmente questi anni sono stati caratterizzati da processi di liberalizzazione in numerosi paesi. Tuttavia, l'esperienza italiana in tema di politiche della concorrenza si presenta anomala rispetto ad altre esperienze nazionali da vari punti di vista: le liberalizzazioni sono partite in ritardo, specie rispetto ai processi avviati in sede comunitaria. Inoltre, si è partiti da una situazione di ampia presenza pubblica nell'economia. Pertanto l'iter delle liberalizzazioni è stato condizionato dall'obietti- vo di giungere a una riduzione delle imprese pubbliche che avevano caratterizzato gli anni '70 e '80. Infine, i processi di liberalizzazione e di privatizzazione sono avvenuti in un momento storico particolare, in cui la fiducia nelle istituzioni politiche si era incrinata.

Questo in certi mercati ha condotto ad affidare un ruolo di particolare rilievo a istituzioni di carattere tecnico, le Autorità indipendenti di regolazione.
Nel nostro paese, i processi di apertura al mercato sono stati determinanti dalla spinta comunitaria, cioè dagli obblighi nei confronti dell'Unione Europea, per esempio per quanto riguarda la liberalizzazione di particolari settori, quali telecomunicazioni, energia elettrica, gas. Occorre però sottolineare che, sebbene la Comunità Europea abbia fornito un forte stimolo alle politiche della concorrenza, essa è servita in verità solamente da supporto ed ha svolto un ruolo strumentale al processo di rinnovamento di un apparato normativo nazionale ormai superato.
In parte, è stata decisiva la nuova visione del ruolo del mercato come risultato del generale cambiamento dell'atteggiamento di politica economica in relazione al sistema produttivo, che si è verificato in tutti i paesi industrializzati a partire dai primi anni '80.
In parte, riflette la lezione, più specificamente italiana, del fallimento dell'enfasi interventista degli anni '70, evidenziata dalla profonda crisi del sistema delle imprese pubbliche e delle partecipazioni statali. L'incapacità di sostenere questa situazione è all'origine della trasformazione degli enti di partecipazione in S.p.A., nel 1992, decisione alla base di buona parte dei successivi processi di privatizzazione sostanziale avvenuti nel corso del successivo decennio.
In Italia si scontava anche una struttura inefficiente dell'impresa pubblica, che spesso era il gestore in monopolio dei servizi pubblici. Ciò ha fatto sì che i grandi settori dei servizi pubblici fossero interessati da processi di liberalizzazione e privatizzazione.
I processi di privatizzazione costituiscono un tassello fondamentale per quanto riguarda le politiche della concorrenza in un paese come l'Italia che è stato caratterizzato fino ai primi anni '90 da una presenza pubblica diffusa.
Tuttavia, una vera privatizzazione si ha quando si attua un effettivo trasferimento del controllo dell'impresa dal settore pubblico al settore privato. Da questo punto di vista il processo ha conseguito risultati apprezzabili, ma non è stato completato poichè, in molti casi, il Tesoro ha ceduto ai privati quote non di controllo oppure sono state effettuate cessioni a holding pubbliche.
Questi esiti sono indicativi della difficoltà nell'impostazione dei processi di privatizzazione. In primo luogo, rappresentano la conseguenza del fallimento dell'obiettivo del modello della public company, intesa come società ad azionariato diffuso, senza un forte gruppo di controllo. Infatti, le liberalizzazioni italiane non hanno messo in questione il ruolo delle principali imprese ex-monopoliste nei mercati in cui operano. Enel e, soprattutto, Eni mantengono nei settori dell'energia elettrica e del gas posizioni di grande rilievo e spesso dominanti e questo nei settori energetici che rivestono un ruolo di grande importanza per l'economia nazionale.
Non possono essere considerate privatizzazioni le trasformazioni di stato giuridico, da impresa pubblica a impresa di diritto privato, ovvero la cessione di quote di minoranza del capitale, quando non si accompagnino a trasferimenti di controllo. Infatti, ciò che conta nella privatizzazione è che muti il sistema di incentivi a cui è soggetta l'impresa: e questo si verifica solo se il nuovo controllante risponde a un sistema di incentivi privatistico.
Esiste un rapporto di complementarietà e insieme di tensione tra privatizzazioni e concorrenza: da una parte la contendibilità della proprietà dell'impresa e l'esistenza di incentivi privati al profitto sono funzionali a un assetto concorrenziale del mercato; dall'altra la preoccupazione di non riuscire a ricavare quanto previsto dalla vendita delle imprese può ritardare l'apertura alla concorrenza dei settori in cui opera l'impresa

pubblica. Infine, la non completa liberalizzazione del mercato alimenta il timore del possibile passaggio da un monopolio pubblico a uno privato. Si entra allora in un circolo vizioso, che impedisce la completa liberalizzazione e la completa privatizzazione. Di fatto, nei grandi settori di servizio pubblico, la preoccupazione di mantenere un ruolo di privilegio alle grandi imprese pubbliche ha finito per condizionare lo sviluppo della liberalizzazione.
Nella legge 474 del 1994 sulle privatizzazioni la cessione del controllo pubblico sulle grandi utilities pubbliche veniva subordinata all'istituzione dei relativi organismi di regolazione e la legge 481 dell'anno successivo istituiva le Autorità di regolazione dell'energia e delle telecomunicazioni. Non si tratta solo di un ruolo di fissazione di regole di funzionamento tecnico del mercato, ma di sviluppo delle sue caratteristiche concorrenziali. In sostanza, la preoccupazione prevalente in quegli anni era di non indebolire troppo le imprese da privatizzare; e di contrapporre loro, come contraltare, una forte attività di regolazione, che ne limitasse il potere sul mercato.
In presenza di imprese verticalmente integrate, nel caso del settore elettrico, ma anche in quello del gas naturale e delle telecomunicazioni, la liberalizzazione richiede che vengano separate verticalmente le aree di mercato che possono essere aperte completamente alla concorrenza da quelle che si presentano come monopoli locali e da quelle che, consistendo nella gestione di una rete indivisibile, devono essere gestite in monopolio. Pertanto, nel caso della privatizzazione di imprese operanti nei settori di pubblica utilità, assume un rilievo particolare la tempistica delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni, cioè la privatizzazione deve avvenire quando il processo di ristrutturazione e liberalizzazione del settore sia completato, o almeno ben avviato.
In Italia, a seguito dell'esigenza di "fare cassa", insieme alla riluttanza a eliminare del tutto la presenza pubblica nei settori interessati, il processo di privatizzazione è stato spesso avviato senza seguire le modalità appropriate per dar luogo a un'effettiva liberalizzazione. In particolare, le privatizzazioni nei mercati di pubblica utilità sono state raramente accompagnate da interventi incisivi di ristrutturazione dell'organizzazione del settore e quindi delle imprese pubbliche verticalmente integrate.
Diventa allora particolarmente delicato il compito di regolamentazione di questi mercati. La particolare situazione italiana ha fatto sì che l'attività delle Autorità di regolazione fosse sottoposta a particolari criticità.
Per giudicare il processo di privatizzazione italiano, dal punto di vista delle imprese, i vantaggi sotto il profilo competitivo sono evidenti nei casi in cui le dismissioni da parte dei soggetti pubblici hanno comportato l'inserimento in gruppi italiani ed esteri già leader settoriali o che, attraverso tali aggregazioni, hanno raggiunto dimensioni a livello europeo. Nei casi in cui, invece, le privatizzazioni si sono limitate a promuovere una rete di collegamenti minoritari (ad esempio, banche e assicurazioni), l'impatto diretto sulla competitività delle imprese è stato meno incisivo. Anche in questi casi, comunque, la privatizzazione ha costituito la condizione preliminare per la realizzazione successiva di ristrutturazioni e aggregazioni vere e proprie, verso la costituzione di gruppi nazionali più competitivi.
Ancora si hanno scenari caratterizzati da forme più o meno ampie d'influenza pubblica sulle imprese per il fatto che in Italia rimane la tendenza ad affidarsi allo Stato, più che al mercato, per la soluzione di problemi economici e sociali.
Nella raccomandazione dell'OCSE alla vigilia del vertice finanziario del G20 (Città del Messico, marzo 2012) è contenuta l'esortazione al nostro paese a privatizzare, diminuendo il peso dello Stato in particolare nei media televisivi, nei trasporti,

nell'energia e nei servizi locali. Accanto a questo, l'OCSE riconosce i risultati raggiunti in tema di liberalizzazioni e semplificazioni che hanno portato l'Italia dai posti di metà classifica a quelli dei più attivi nelle riforme.
Nella lista delle "privatizzazioni" raccomandate spicca quella della Rai pubblica, già condizionata pesantemente dalla politica; la privatizzazione delle fonti di energia (in relazione alle imprese Eni-Snam); nonchè dei servizi locali con il problema delle società miste.
Questo al di là del fatto che le privatizzazioni finora effettuate possano essere considerate un successo, sia pur parziale: in effetti, lo Stato italiano ha incassato 220 miliardi di euro dal 1994 al 2005, il che ha inciso sul debito pubblico per l'importo pari allo 0,88% del PIL all'anno.
Ora occorre fare proprio l'attuale orientamento a livello europeo, secondo il qua- le privatizzare non servirebbe solo a ripianare il debito, ma a introdurre efficienza e concorrenzialità nei mercati, considerando che le aziende pubbliche attuano una "concorrenza sleale" nei confronti di quelle private, perchè caratterizzate da prossimità con le autorità di regolazione e perchè godono di maggior facilità di accesso al credito per l'implicita garanzia statale, ma presentano i caratteristici svantaggi dei monopoli i cui manager sono demotivati poichè prevale l'interesse personale a coltivare il rapporto con la politica.

lavoce.info

Vendere le imprese dello stato senza ripetere gli errori

22.11.13
Michele Polo e Riccardo Puglisi

Le prime privatizzazioni degli anni '90 furono guidate dall'urgenza dei conti pubblici, senza una parallela liberalizzazione dei mercati. Oggi si riparla di vendita di una parte delle partecipazioni dello stato. Purché non si ricada negli stessi errori.

NON SOLO PER FAR QUADRARE I CONTI

Di fronte alle perplessità della Commissione europea sui contenuti della Legge di stabilità – e in particolare sulla timidezza delle **privatizzazioni** messe in cantiere – il presidente del Consiglio Letta ha reagito annunciando la presentazione di un piano apposito entro questa settimana.

Dismissione di partecipazioni

Partecipazioni dirette:

Società
ENI (*)
STM
ENAV

Partecipazioni indirette:

Società
SACE (CDP)
FINCANTIERI (CDP)
CDP RETI (CDP)
TAG (CDP)
Grandi Stazioni/Cento Staz. (FS)

Tale piano si è concretizzato ieri in un programma di cessioni di quote per 10/12 miliardi, che riguarderà Eni, Stm e Enav (partecipazioni direttamente detenute dal Tesoro), Sace ,Fincantieri, Cdp Reti e Tag (partecipazioni indirette tramite Cassa Depositi e Prestiti) e Grandi Stazioni (partecipazione detenuta tramite Fs). Dopo un periodo piuttosto lungo durante il quale le privatizzazioni sono state di importo basso o "di facciata" – a motivo del fatto di avere la Cassa depositi e prestiti come acquirente –, la necessità è duplice: non solo intervenire in maniera quantitativamente decisa sul **debito pubblico**, ma anche offrire un segnale forte al pubblico degli **investitori** sulla serietà delle intenzioni del Governo italiano.

Un'obiezione importante al programma di privatizzazioni si basa sul confronto tra la **redditività** di aziende le cui quote si intendono vendere (nella fattispecie Eni ed Enel) e il costo del debito: secondo Bella, Di Sanzo e Mauro, se tale redditività è superiore al costo del debito, lo Stato dovrebbe piuttosto realizzare un arbitraggio finanziario e indebitarsi ulteriormente per accrescere la propria quota di proprietà. Un suggerimento che ci sembra abbastanza azzardato per un paese ad altissimo debito come l'Italia: un effetto rilevante di un programma di privatizzazioni consistente sta nel segnalare intenzioni robuste che vanno nella stessa direzione nel futuro, con la conseguenza che – se il programma è ritenuto credibile – lo spread richiesto sul nostro debito dovrebbe decrescere. In termini tecnici, non dobbiamo preoccuparci tanto del confronto **marginale** tra redditività degli asset da vendere e costo del debito, quanto piuttosto dell'effetto **inframarginale** di tale vasto programma sul costo del debito. Tanto per essere chiari: con effetto inframarginale intendiamo l'effetto sul tasso di interesse medio pagato sull'intero debito, il quale diminuisce se gli investitori aderiscono alle nuove emissioni di titoli di stato ad un tasso più basso. L'effetto leva è evidente, dati valori del debito lordo su Pil vicini al 134 percento e un rinnovo corposo di titoli di stato anno per anno.

Queste considerazioni guardano alle privatizzazioni come strumento per un riequilibrio dei conti pubblici attraverso una riduzione dello stock di debito. È la stessa prospettiva che nella seconda metà degli **anni Novanta** portò alla prima ondata di privatizzazioni, che toccò in primis alcune delle public utilities di proprietà pubblica, quali Telecom Italia, Enel e Eni. Guardando all'esperienza di allora, tuttavia, un giudizio diffuso, che ci sentiamo di condividere, è che le privatizzazioni vennero guidate dall'urgenza dei conti pubblici, ma non vennero realizzate in coerenza con il parallelo processo di **liberalizzazione** di quei mercati. Portando a soluzioni che potevano massimizzare gli introiti delle casse pubbliche, ma

che spesso non configuravano un assetto di mercato funzionale alla sua apertura alla concorrenza. Il peso di queste scelte si è visto negli anni, con ritardi e distorsioni nella liberalizzazione dei mercati.
Non vorremmo che un simile errore si ripetesse oggi, associando alla medesima urgenza di allora per gli equilibri di finanza pubblica la stessa approssimazione già sperimentata nello scegliere cosa e come collocare sul mercato. Riteniamo che il payoff potenziale per il paese da queste privatizzazioni vada cercato non solo nella riduzione del debito, ma anche in uno sviluppo di mercati più aperti e capaci di innescare dinamiche di **crescita** e un allineamento dei prezzi a quelli degli altri paesi europei.

COSA E COME VENDERE

Procedendo quindi a una disamina dei principali settori potenzialmente interessati, possiamo partire da quelli energetici, dove lo Stato detiene ancora una quota di **Eni e Enel** e, attraverso la Cassa depositi e prestiti, una quota azionaria di controllo sulle società di rete, Snam Rete Gas e Terna. In molti casi queste società hanno generato negli anni utili che, nella forma di dividendi, hanno contribuito alle entrate dello Stato. E che, in prospettiva, potrebbero costituire un implicito freno a una maggiore apertura del mercato, laddove una accresciuta concorrenza ridurrebbe profitti e dividendi. La posizione dello Stato proprietario e allo stesso tempo custode dell'interesse pubblico potrebbe entrare in conflitto. D'altra parte, la posizione delle società infrastrutturali, **Snam Rete Gas e Terna**, appare da questo punto di vista diversa da quella di imprese che operano nei segmenti a monte o a valle potenzialmente in concorrenza con altri operatori, come oggi in gran parte avviene per Eni e Enel. Nel caso delle prime, infatti, sono in agenda nei prossimi anni **ingenti investimenti** di potenziamento delle infrastrutture, che consentano guadagni di efficienza e una maggiore apertura nei segmenti concorrenziali. E risultano cruciali, per il finanziamento sul mercato degli investimenti, un quadro regolatorio stabile e rendimenti adeguati sul capitale. Il mantenimento di una quota pubblica, attenta ai benefici di dividendi adeguati, potrebbe rappresentare la miglior garanzia che revisioni delle tariffe al ribasso non vengano attuate una volta che gli investimenti siano stati messi in campo. Una vendita delle quote di Snam Rete Gas e di Terna, al contrario, rendendo i poteri pubblici meno vincolati a un quadro regolatorio stabile e sufficientemente remunerativo, potrebbe comportare un aumento del costo del finanziamento e un impatto negativo sugli investimenti. Diversa la situazione per le società che operano nei segmenti in concorrenza, dove l'esigenza pubblica dovrebbe essere maggiormente orientata allo sviluppo della concorrenza, e in cui quindi la quota azionaria pubblica attenta ai dividendi potrebbe frenare il processo, suggerendone quindi la cessione.
Nelle **telecomunicazioni**, oggi, lo Stato non ha più nulla da cedere; casomai, sembra ciclicamente affacciarsi la prospettiva di una nuova entrata nel capitale di Telecom Italia per finanziare gli investimenti nella rete broadband. Abbiamo discusso di questi temi recentemente, e a quel contributo rimandiamo.
Le due grosse voci che potrebbero essere invece oggetto di privatizzazione sono rappresentate dalle poste e dalle ferrovie. E tuttavia in entrambi i casi la struttura attuale dell'impresa pubblica richiede, assieme alla privatizzazione, un profondo intervento di ridisegno dei confini, delle attività e del regime di erogazione dei servizi. In assenza di questo, finiremmo per creare dei monopoli privati fortemente distorsivi.
Poste Italiane oggi opera con diverse funzioni e su una pluralità di mercati. Promuove la raccolta del risparmio postale, alimentando le attività della Cdp; svolge un servizio pubblico per alcuni dei servizi postali; è entrata in modo aggressivo nei servizi bancari, assicurativi e di telefonia mobile. Per il comparto bancario e assicurativo, le specificità dell'operatore Poste Italiane l'hanno sottratta a una serie di vincoli ed esclusa da alcuni servizi. Ma difficilmente l'anomalia potrebbe permanere a valle di una privatizzazione. Né, d'altra parte, è chiaro per quali ragioni tutte le attività dovrebbero rimanere integrate in un unico gruppo multiservizio. Senza affrontare questi temi, appare difficile procedere a una privatizzazione.
Per le ferrovie il discorso è analogo: il gruppo **Ferrovie dello Stato** opera attraverso diverse società per la parte infrastrutturale (Rete Ferroviaria Italiana, Grandi Stazioni, quest'ultima "in odore" di privatizzazione secondo le ultime notizie di cui sopra) e per i servizi (Trenitalia, Trenitalia Cargo), con una integrazione verticale del tutto inadatta all'apertura alla concorrenza di alcuni segmenti di servizi (alta velocità, merci). È inoltre di recentissima istituzione una Autorità di regolazione, tuttora in fase di start up, e manca completamente una separazione contabile tra attività di monopolio e attività in concorrenza, che rappresenta la precondizione per evitare comportamenti distorsivi e predatori dell'impresa dominante. Insomma, anche per le ferrovie una privatizzazione precipitosa rischierebbe di compromettere le prospettive di liberalizzazione del settore.
Ovviamente, questo pezzo non deve essere interpretato come una serie di buone ragioni per non fare nulla. Ma, al contrario, come un invito a mettere nel giusto ordine i passaggi di una politica di liberalizzazione e di privatizzazione, che sono intimamente legati, ma debbono rispettare una rigorosa gerarchia. L'urgenza di un riequilibrio dei conti pubblici deve

spingere a mettere mano rapidamente a un riassetto delle imprese per renderle compatibili con la liberalizzazione, in modo da predisporre le condizioni per una privatizzazione che non generi mostri.

In questo articolo si parla di: concorrenza, debito, liberalizzazione, privatizzazione

BIO DELL'AUTORE

MICHELE POLO

Ha svolto i suoi studi presso l'Università Bocconi e la London School of Economics. E' professore Ordinario di Economia Politica presso l'Università Bocconi. Ha trascorso periodi di ricerca a Lovanio, Barcellona, Londra e Tolosa. I suoi interessi di ricerca riguardano l'economia e la politica industriale, l'antitrust e la regolamentazione. Redattore de lavoce.info.
Altri articoli di Michele Polo

8 Commenti

RICCARDO PUGLISI

Alunno del Collegio Ghislieri, ha studiato all'Università di Pavia (dottorato in finanza pubblica) e alla LSE (PhD in economia). Dopo essere stato visiting lecturer al dipartimento di scienze politiche del MIT e Marie Curie Fellow all'ECARES (Université Libre de Bruxelles), attualmente è professore associato in economia politica all'Università di Pavia. Si occupa principalmente di political economy, ed in particolare del ruolo politico dei mass media. Redattore de lavoce.info.
Altri articoli di Riccardo Puglisi