

**DAL MONOPOLIO
ALLA CONCORRENZA**

**La liberalizzazione
incompiuta
di alcuni settori**

**a cura di
Maria Martellini**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

**DAL MONOPOLIO
ALLA CONCORRENZA**

**La liberalizzazione
incompiuta
di alcuni settori**

**a cura di
Maria Martellini**

FrancoAngeli

Copyright © 2007 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag.	9
1. Il ruolo delle Autorità garanti della concorrenza	pag.	21
1.1. Introduzione	»	21
1.2. Concorrenza e monopolio: le diverse posizioni	»	22
1.2.1. La privatizzazione	»	27
1.2.2. La liberalizzazione e la regolazione	»	29
1.3. Lo sviluppo delle normative antitrust	»	31
1.4. La regolamentazione della concorrenza nell'Unione Europea	»	34
1.4.1. Il Trattato di Roma	»	35
1.4.2. Il Regolamento CE n. 139/2004	»	40
1.4.3. Il Regolamento CE n. 1/2003	»	43
1.5. La regolazione della concorrenza in Italia	»	47
1.6. Alcune riflessioni sul ruolo svolto dall'Autorità garante della concorrenza	»	52
Bibliografia	»	58
2. Il settore dell'energia elettrica: dal monopolio verticalmente integrato alla concorrenza	pag.	60
2.1. Premessa	»	60
2.2. La filiera produttiva dell'energia elettrica	»	62
2.3. Gli antecedenti: dai primi interventi di erosione della "riserva di attività" alla direttiva dell'Unione Europea	»	69
2.3.1. Verso l'erosione del monopolio legale di Enel	»	69
2.3.2. La direttiva dell'Unione Europea	»	79
2.3.2.1. L'industria dell'elettricità in Europa al momento dell'emanazione della direttiva europea	»	81

2.3.2.2. I. principi contenuti nella direttiva europea	pag.	84
2.4. La riforma del mercato italiano dell'energia elettrica	»	87
2.4.1. La generazione	»	91
2.4.2. La trasmissione e il dispacciamento	»	92
2.4.3. L' <i>unbundling</i> delle imprese integrate	»	98
2.5. L'attuazione e l'evoluzione della riforma	»	100
2.6. Una prima valutazione dei risultati ottenuti	»	110
2.6.1. La promozione della concorrenza	»	111
2.6.2. La riduzione delle tariffe	»	115
2.6.3. Gli investimenti	»	121
2.6.4. La qualità del servizio	»	122
2.7. Conclusioni	»	123
Bibliografia	»	126
3. I trasporti in Europa tra regolamentazione e concorrenza	pag.	129
3.1. Introduzione	»	129
3.2. Concorrenza e regolamentazione: i fallimenti del mercato nel settore dei trasporti	»	134
3.2.1. I fondamenti teorici della regolamentazione	»	139
3.2.2. La regolamentazione nel settore dei trasporti	»	144
3.3. Il settore dei trasporti in Europa	»	152
3.4. Trasporti e concorrenza: gli orientamenti comunitari. Il Trattato di Roma e i regolamenti attuativi	»	160
3.5. (segue): altri interventi specifici di regolamentazione interessanti il settore dei trasporti	»	166
3.5.1. La nozione di servizio pubblico	»	167
3.5.2. Il trasporto ferroviario	»	168
3.5.3. Il cabotaggio stradale, marittimo e aereo	»	169
3.5.4. La concorrenza per il mercato: le procedure concorsuali nell'affidamento dei servizi di trasporto	»	170
3.6. Le politiche europee dei trasporti tra passato e futuro	»	171
3.6.1. Gli obiettivi del Libro Bianco del 2001:	»	175
a) l'affermazione del mercato unico e il suo funzionamento concorrenziale		
3.6.2. (segue): b) ambiente e sostenibilità	»	176
3.6.3. (segue): c) la creazione di reti infrastrutturali europee	»	180

3.7. Alcune riflessioni sulla politica europea dei trasporti	pag.	182
Bibliografia	»	187
4. La regolamentazione della concorrenza nelle telecomunicazioni fisse in Europa e il comportamento della grande impresa	pag.	190
4.1. Introduzione	»	190
4.2. La regolamentazione e la liberalizzazione	»	191
4.2.1. Innovazione tecnologica e trasformazione delle strutture di mercato	»	192
4.2.2. La regolamentazione del settore	»	196
4.2.3. La liberalizzazione dei servizi a rete	»	200
4.2.4. Le barriere all'entrata	»	201
4.3. Approcci europei alla liberalizzazione-regolamentazione	»	203
4.3.1. Il modello delineato dal Libro Verde del 1987 e la sua attuazione	»	203
4.3.2. L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)	»	206
4.3.3. Percorsi nazionali a confronto: Germania, Francia e Regno Unito	»	209
4.3.4. La convergenza regolamentare	»	214
4.4. Il comportamento anticompetitivo dell' <i>incumbent</i> e i possibili rimedi	»	215
4.4.1. Comportamenti anticompetitivi di Telecom Italia e attività istruttoria dell'AGCOM	»	216
4.4.2. Condotte e performance dell' <i>incumbent</i> : un confronto tra Telecom Italia e British Telecom	»	219
4.4.3. I possibili rimedi	»	224
4.5. Conclusioni	»	231
4.5.1. Una valutazione dell'attività delle Autorità garanti della concorrenza nelle TLC: il modello proposto da Pontarollo e Oglietti	»	232
4.5.2. Quale modello di concorrenza per l'Italia?	»	235
Bigliografia	»	240

INTRODUZIONE

di *Maria Martellini*

Come noto, l'influenza del settore pubblico nell'economia di una nazione si manifesta, oltre che nelle politiche in tema di tassazione e di spesa, anche nella partecipazione diretta alla produzione di beni e servizi nonché nell'attività di regolazione del sistema che delinea il contesto nel quale le attività economiche si svolgono¹.

In Europa, l'intervento diretto dello Stato nella produzione di beni e servizi si è significativamente ridimensionato nel corso degli ultimi decenni, segnando un'inversione di tendenza rispetto al passato. Anche quando il progetto comunitario aveva raggiunto avanzati livelli di realizzazione, nel nostro continente permaneva una elevata tolleranza nei confronti dei monopoli pubblici. Si riteneva infatti che la politica industriale dovesse privilegiare interventi sulla struttura dei sistemi produttivi al fine di concorrere a determinare le condotte delle imprese. Da ciò lo Stato imprenditore.

Tale orientamento, come noto, era diverso da quello seguito dall'altro lato dell'oceano Atlantico, dove l'intervento pubblico aveva ad oggetto principalmente il controllo delle condotte delle imprese, che erano ritenute essere la determinante della struttura produttiva dei vari settori ed il principale vettore dello sviluppo. Oltreoceano, infatti, lo Stato si è storicamente riservato prevalentemente il ruolo di regolatore.

La pubblicazione del Libro Bianco della Commissione europea, promosso dal Presidente Delors che intendeva dare ulteriore impulso al completamento del mercato unico comunitario, diffuse il convincimento che detto mercato avrebbe potuto compiutamente operare se assistito da un re-

¹ Per la disamina delle politiche in tema di tassazione e di spesa si rinvia al capitolo *Intervento pubblico ed economia delle imprese*, in R. Cafferata, M. Martellini, D. Velo (a cura di) (2007), "Liberalizzazioni, impresa pubblica, impresa d'interesse generale nell'Unione europea", il Mulino, Bologna.

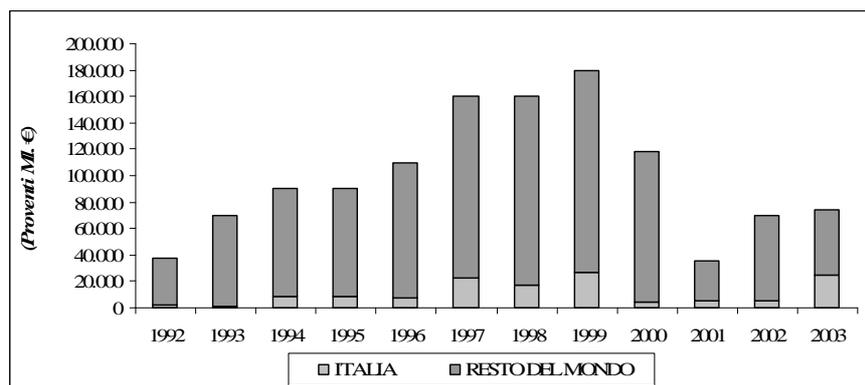
gime di libera concorrenza. Ebbero così avvio anche in Europa importanti processi di privatizzazione.

In tema di privatizzazioni effettuate e progettate, con riguardo allo specifico del nostro Paese, è dovuto il riferimento alla relazione elaborata nel luglio 2004 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Si rileva da detta relazione che l'Italia si colloca al secondo posto, nell'area OCSE, e al primo a livello europeo per valore di introiti da privatizzazione.

Tra il 1994 e la fine del 2003, infatti, lo Stato italiano ha ceduto quote societarie di proprietà pubblica per un ammontare di circa 90 miliardi di euro. Nel 2003, anno nel quale peraltro si registravano sia recessione economica sia sostanziale stagnazione del mercato mobiliare, i proventi di tali dismissioni (figura 1) rappresentavano il 34% del totale delle privatizzazioni mondiali, collocandosi ben al di sopra dei picchi, già di rilievo, del 1997 (14%), del 1999 (15%) e del 2001 (15%).

Fig. 1 – Privatizzazioni: proventi italiani vs. proventi globali (valori assoluti 1992-2003)



Fonte: elaborazione da Securities Data Corporation.

Analizzando i dati relativi ai processi di privatizzazione nell'Unione Europea nell'anno 2006, risulta evidente una sostanziale inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti. Mentre, infatti, su scala globale, i governi del mondo acceleravano i processi di privatizzazione, l'Europa lo rallentava, tanto che, nel corso del 2006, le privatizzazioni hanno generato un controvalore di 41 miliardi di euro contro i 67 miliardi dell'anno precedente.

Dall'ultimo report sulle privatizzazioni nell'Europa allargata, curato dal Privatization Barometer, si rileva, con riguardo alle privatizzazioni realizzate nel 2006, l'assenza dell'Italia fra i protagonisti del processo e la netta prevalenza di privatizzazioni aventi ad oggetto imprese appartenenti per lo

più a settori non strategici. In detto anno, infatti, fra i settori interessati dai processi di privatizzazione si segnalano sia la rilevanza dei comparti maggiormente concorrenziali, quali il manifatturiero, sia il rallentamento in quelli delle industrie a rete e in particolare delle *utilities*.

Non può concludersi questo brevissimo cenno al processo di privatizzazione che ha interessato il nostro paese senza ricordare, in primo luogo, che le cifre prima indicate sono solo parzialmente espressive dell'effetto finanziario che ne è conseguito; infatti esse non comprendono i proventi da dismissione conseguiti ad altro livello istituzionale (enti locali), né tengono conto dell'indebitamento che pure è stato trasferito. In secondo luogo, si deve anche considerare che la componente finanziaria del processo di privatizzazione non è di per sé idonea ad illustrare il punto di arrivo al quale si è effettivamente pervenuti in termini di uscita dello Stato da alcuni settori dell'economia. A tal fine, infatti, occorre considerare innanzitutto le partecipazioni di minoranza che sono state mantenute e che consentono comunque al soggetto pubblico di esercitare il controllo sulla società di cui una quota del capitale sociale è stata dismessa; ma principalmente il fatto che in determinati settori i cessionari delle partecipazioni pubbliche sono risultati essere soggetti che rientrano nella sfera di influenza del potere pubblico. È evidente il riferimento alle Fondazioni bancarie, per le quali la legge Amato ha previsto, in occasione della trasformazione in società per azioni delle casse di risparmio, delle banche del monte e degli istituti di credito di diritto pubblico tradizionalmente da esse detenuti, la separazione dell'attività bancaria dalla proprietà mediante scorporo, e l'assegnazione delle azioni che derivavano dall'operazione alle stesse originarie proprietarie, le Fondazioni. Parlare di privatizzazione per gli istituti di credito rimasti nella sfera di controllo delle Fondazioni è pertanto improprio, anche a motivo dell'emendamento Tremonti del 2002, che ha introdotto ulteriori vincoli alla destinazione del reddito da esse conseguito, da destinarsi ad obiettivi di sviluppo del territorio di riferimento, a tal fine anche prevedendo congrua assegnazione di posti negli organi di indirizzo agli stessi Enti Locali.

A ciò si aggiunga che il 35% di Poste Italiane, di cui lo Stato non ha più il controllo totalitario, è stato ceduto alla Cassa Depositi e Prestiti, a sua volta dallo Stato partecipata al 70%; e che il 30% della Cassa Depositi e Prestiti è stato ceduto a sua volta a 65 Fondazioni bancarie.

Il richiamo in precedenza fatto alla liquidità pervenuta allo Stato a seguito della serie di privatizzazioni poste in essere nel tempo, ne sottolinea la componente finanziaria, fattore di grande rilievo stante l'obiettivo perseguito di riduzione del debito pubblico. Tale obiettivo, però, non avrebbe dovuto essere certo l'unico e forse non doveva essere considerato nemmeno il più importante, pur non potendo essere procrastinato. Con le privatizza-

zioni, si deve ritenere che lo Stato intendesse anche e principalmente influire sulla struttura produttiva nazionale migliorandone l'efficienza, riducendo le influenze politiche, dando spazio alla libera concorrenza, determinando le condizioni per la diffusione della proprietà dei capitali di rischio, elementi tutti che avrebbero positivamente influito sul funzionamento del sistema, sulla sua capacità di sviluppo e sulle condizioni di vita della popolazione. Ampia riserva deve aprirsi sul fatto che tali obiettivi siano stati perseguiti e raggiunti.

Le condizioni di scarsa concorrenza, o in alcuni casi addirittura di monopolio, in cui ancora operano banche, assicurazioni, poste, *utilities*, trasporti aerei, autostrade sottraggono al sistema economico ingenti risorse. I dati di uno studio realizzato dalla Confartigianato (2006) sull'andamento, tra il 2000 e il 2004, dei prezzi dei servizi ancora in regime di monopolio o non completamente liberalizzati, evidenziano un aumento medio dei prezzi del 23,4% circa. I settori maggiormente critici in termini di spinta inflazionistica sono quelli assicurativi e bancari (rispettivamente + 31,1% e + 33,5%).

La ridotta liberalizzazione ha quindi generato anche un effetto moltiplicatore sull'inflazione che, nei settori protetti individuati, è risultata essere più che doppia di quella registrata in quelli maggiormente esposti alla concorrenza.

Altra prova dell'esistenza di una modesta concorrenza (o di sussistenza di rendite di posizione) si desume dall'andamento degli indici settoriali della Borsa Italiana tra la fine del 1996 e la fine del 2004. Nel periodo, posto pari a 100 il valore dell'indice al 30 dicembre 1996, si rileva come l'indice complessivo della borsa italiana cresca a 221,5 (31.12.2004) e, mentre i titoli del comparto industriale raggiungono il valore di 164,2, il settore delle imprese di pubblica utilità arriva alla misura di 272,2.

Ciò significa che un investimento pari a 100 euro effettuato alla fine del 1996 nel settore delle *utilities* ha generato profitti medi (con capitalizzazione composta) di 13,3 euro per anno, mentre analogo investimento nel settore industriale si incrementava nello stesso arco temporale di soli 6,4 euro.

Analoghe, non confortanti considerazioni emergono dal raffronto (tabella 3) tra la dinamica dei prezzi dei beni/servizi in mercati non concorrenziali del nostro paese con gli omologhi settori dei paesi europei. Per il comparto assicurativo e per quello dei servizi bancari e finanziari, i tassi di variazione dei prezzi evidenziano per l'Italia una dinamica assolutamente più elevata sia rispetto alla media UE dei 15, sia rispetto alle singole, principali

economie europee; i prezzi di detti servizi crescono nel nostro Paese, nel periodo di riferimento, rispettivamente del 31,2% e il 38,9%, contro il 14,4% e il 15,1% della media europea.

Tab. 1 – Mercati non completamente concorrenziali: confronto dinamica prezzi UE 2000-2004 (tassi di variazione quadriennale)

	Media UE 15	Germania	Spagna	Francia	Italia	Gran Bretagna
Tasso di inflazione complessivo 2000-2004	8,5	6,2	13,1	8,5	10,4	5,3
Tassi variazioni servizi						
Acqua potabile	11,1	7,3	16,8	9,5	15,1	12,6
Trasporti aerei	11,5	14,5	40,3	13,0	25,2	-2,3
Servizi postali	8,1	3,3	36,4	11,1	9,2	8,0
Assicurazioni sui mezzi di trasporto	14,4	3,1	16,8	4,7	31,2	19,5
Servizi bancari e finanziari	15,1	21,5	5,4	6,5	38,9	-23,0

Fonte: elaborazioni Confartigianato su dati Eurostat.

La normativa antitrust, come noto, è funzionale all'efficienza complessiva del sistema economico, essendo volta ad impedire l'aumento del potere di mercato delle imprese conseguito tramite intese restrittive, comportamenti abusivi e concentrazioni tese a creare o rafforzare una posizione dominante.

È noto, infatti, come la concorrenza determini all'interno del sistema un fisiologico clima di incertezza, che induce le imprese ad adottare strategie concorrenziali aggressive, in risposta alle mosse dei rivali o in loro anticipazione. Pur tuttavia, il regime concorrenziale come descritto è naturalmente orientato alla creazione di nuovi beni e servizi, così contribuendo al raggiungimento di più elevati livelli di benessere sociale. Ne discende il ruolo cruciale della normativa antitrust che ha il compito di assicurare al sistema i benefici della concorrenza, preservando la libertà di iniziativa degli operatori ed impedendo, con tutti i necessari distinguo, indesiderabili concentrazioni di potere nel mercato.

In proposito, con riguardo alla situazione italiana, per brevità mi limiterò a citare quanto affermato dall'Autorità Garante della Concorrenza e dei Mercati nella relazione sull'attività svolta relativa all'anno 2004.

Si legge nella relazione: *“i meccanismi concorrenziali non sono ancora sufficienti a disciplinare il potere di mercato delle imprese in posizione dominante e la regolazione economica, soprattutto volta a controllare prezzi e tariffe e a facilitare l'ingresso di nuovi operatori, continua a rimanere necessaria... A fronte di processi di liberalizzazione lenti ed inefficaci, l'economia italiana ha accumulato ritardi e inefficienze che andrebbero*

rapidamente colmati. Le difficoltà nascono dal fatto che le imprese beneficiarie degli assetti regolatori prevalenti, che pure sono relativamente poche, hanno molto da perdere se la normativa che le avvantaggia fosse modificata. I consumatori danneggiati dalle regolazioni ingiustificatamente restrittive, invece, essendo molto numerosi, subiscono un danno economico complessivamente cospicuo, ma singolarmente modesto, così che non hanno incentivi sufficienti a mobilitarsi per sollecitare un cambiamento”.

Si è già ricordato come, tra il 1994 e la fine del 2003, lo Stato italiano abbia ceduto quote di capitale di imprese di proprietà pubblica per un ammontare di circa 90 miliardi di euro. Peraltro, stante che, come noto, si è proceduto alle privatizzazioni trascurando di procedere parallelamente alla liberalizzazione dei settori nei quali le imprese interessate operavano, nella sostanza sono state trasferite ai privati le condizioni di vantaggio di cui, per finalità di natura pubblicistica, già godevano le imprese oggetto di privatizzazione; talvolta si è nei fatti sostituito un monopolista ad un altro.

Ciò significa, ad evidenza, che sono stati mancati quantomeno gli obiettivi di contenimento dei prezzi dei servizi e prodotti forniti al mercato, ottenibili per effetto di maggior concorrenza ed efficienza.

Si è anche visto come le condizioni di scarsa concorrenza, o in alcuni casi addirittura di monopolio, in cui operano banche, assicurazioni, poste, *utilities*, trasporti aerei, autostrade sottraggano al sistema economico ingenti risorse. E come, secondo quanto rilevato dallo studio effettuato da Confartigianato (2006) sull’andamento dei prezzi, la ridotta liberalizzazione generi un effetto moltiplicatore sull’inflazione che, nei settori protetti presi in esame, risulta essere più che doppia di quella registrata nei settori maggiormente esposti alla concorrenza.

Privatizzando la proprietà delle imprese senza preventivamente o contestualmente aver liberalizzato i settori interessati, lo Stato ha generato atteggiamenti “viziati” da parte dei capitalisti, dei finanziatori e dei risparmiatori, a danno del consumatore finale, dell’efficienza dei mercati e dello sviluppo dell’economia.

Rieducare tali soggetti, facendo loro accettare normali risultati e rischi delle attività di impresa e degli investimenti finanziari, ed anche per tale via normalizzare il sistema, non sarà compito agevole che la politica dovrà affrontare. Ma sarà necessario farlo per affrontare la sfida competitiva oggi in corso fra le economie moderne nei mercati globalizzati.

A tale proposito, si deve osservare che il termine “sfida” impropriamente drammatizza la tensione competitiva dei nostri tempi. Nei mercati, la contesa è sempre stata asprissima tra le imprese delle varie nazioni, sia che esse difendessero il proprio mercato interno, sia che cercassero di occupare

quote di mercati esteri. Il solo elemento di novità che oggi si registra, e in ciò l'affermata drammaticità della situazione, è che a tale contesa partecipano alcuni miliardi di altri esseri umani. Ma ciò non cambia le regole del gioco, né le potrebbe cambiare.

In luogo di parlare di sfide, si sarebbe dovuto parlare più semplicemente del regime competitivo che si va instaurando in ambito globale, stante che il progresso tecnologico ha ampliato la dimensione dei mercati, o, il che è equivalente, si sarebbe dovuto far riferimento alla necessità per le imprese di competere, parimenti su scala mondiale, per la legittimazione all'uso delle relativamente scarse risorse produttive disponibili.

Come noto, tale legittimazione può solo derivare da una superiore e perciò vincente capacità di utilizzazione delle risorse produttive, espressa in termini di valore aggiunto creato. Questa è la regola che governa le economie di mercato, nelle quali non è riconosciuto ad un pianificatore centrale il potere di decidere la allocazione delle risorse produttive, che, per definizione, sono scarse. In assenza di un pianificatore e in aderenza al postulato dell'economia politica, la regola che assicura l'ordinato utilizzo delle risorse disponibili, scongiurandone lo sperpero, è costituita dalla competizione che si instaura fra i diversi soggetti che si propongono per la loro utilizzazione. L'impresa competitiva risulta così essere entità funzionale all'ordinato operare della democrazia economica.

Deve anche essere aggiunto che ritenere che la privatizzazione delle imprese di per sé sia idonea a migliorare le condizioni di funzionamento del sistema costituisce una ingenuità. Non mancano esempi di imprese privatizzate e gestite in modo seriamente criticabile.

Il fatto è che si deve ammettere come non vi sia relazione dimostrabile fra proprietà pubblica del capitale di rischio ed inefficienza, da un lato, e proprietà privata ed efficienza, dall'altro, trattandosi di tesi sostenibili principalmente in base a riferimenti ideologici.

Come sostiene Velo (Velo, 2004) la presenza di un'impresa a capitale pubblico non contraddice i principi dell'economia di mercato, a patto che tale presenza non condizioni l'equilibrato confronto concorrenziale fra le imprese. Non sarebbe infatti l'assetto proprietario a determinare il maggior o minor grado di libertà ed efficienza del mercato; esso sarebbe più che altro influenzato dalle strategie poste in essere dalle imprese e dalla regolamentazione che lo governa.

Si tratta di tesi sulla quale si deve convenire, potendosi assumere che l'elemento qualificante con riguardo al funzionamento dei mercati non sia quello che discende dalla proprietà pubblica o privata del capitale di rischio investito nelle imprese, ma piuttosto quello che contempla la "proprietà responsabile" del capitale delle imprese.

In termini aziendalistici, l'atteggiamento responsabile dell'imprenditore o di chi per lui gestisce l'impresa è da individuarsi nella sua attitudine *tanto* al rispetto delle regole del libero mercato e, più in generale, della legge, *quanto* alla seria e ricorrente valutazione della validità e sostenibilità delle tecniche di gestione adottate e degli obiettivi strategici perseguiti, nel rispetto della natura teleologica dell'impresa stessa. Infatti, non si deve dimenticare che l'impresa è istituto economico il cui agire non può, pena la sua stessa sopravvivenza, essere semplicisticamente improntato a concezioni di socialità, che risulterebbero quantomeno malintese se fossero dimentiche dell'esigenza di economicità della sua gestione.

Da altro punto di vista, la responsabilità di chi gestisce l'impresa dovrebbe trovare fondamento nella considerazione del fatto che, come in precedenza accennato, l'impresa risulta essere entità funzionale al democratico sviluppo del sistema economico e alla creazione di ricchezza. Essa, pertanto, deve necessariamente operare, ancora una volta pena la sua sopravvivenza, secondo un'accentuata sensibilità alle istanze della società civile [ed in tempi di economia globale, della comunità internazionale], la quale, in modo crescente, si attende che il risultato del progresso e della crescita economica realizzati si traducano in concreto miglioramento della qualità della vita. Tale miglioramento dovrà essere misurabile non solo sul piano quantitativo, in termini di crescita del PIL e di dividendi erogati agli azionisti, quanto anche in ampiezza della gamma nonché quantità e qualità dei servizi e dei prodotti resi disponibili, oltre che della qualità delle tecnologie impiegate per ottenerli. Si tratta di istanze che le imprese non possono non conoscere, stante la stretta interrelazione che le unisce ai cittadini, i quali, non solo sono i destinatari, diretti o indiretti, dei prodotti e servizi immessi sul mercato, ma, conferendo il proprio lavoro nelle imprese e/o i propri risparmi nelle società quotate sul mercato, loro tramite partecipano al processo di creazione di valore all'interno del sistema.

La proprietà responsabile dell'impresa si manifesterà quindi, oltre che in comportamenti eticamente corretti, nel non ostacolare il pieno dispiegarsi delle regole del mercato e nel saper dare risposta alle istanze della società civile, nei tempi e modi possibili, e con accettabile continuità.

Come si vede, non c'è elemento nella illustrazione che precede che, sul piano teorico, induca a privilegiare l'impresa privata rispetto all'impresa pubblica ai fini dello sviluppo del sistema. Occorrerà piuttosto che i *managers* privati e pubblici abbandonino l'opinione che proprietà, nel caso di specie del capitale delle imprese, sia equivalente a potere, e ritengano invece che diritti di proprietà ed esercizio del potere costituiscono un'assunzione di "responsabilità".

Tutto ciò assume particolare rilievo oggi, in presenza di flussi di competitività globale che investono con violenza e particolare efficacia tutti i mercati nazionali. Per i paesi europei, e in particolare per l'Italia, mantenere una posizione di rilievo in tali mercati, come è stato in passato, richiede uno sforzo ingente in termini di impegno di risorse e principalmente in termini di diverso orientamento con riguardo agli obiettivi e agli strumenti della politica industriale.

Si deve infatti tener presente che lo sviluppo dell'economia è oggi più che mai correlato allo sviluppo dell'innovazione, il quale, a sua volta, dipende dall'evoluzione della politica industriale. Questa dovrebbe favorire la migrazione della produzione industriale, che è il motore della dinamica economica del sistema, verso le c.d. "alte tecnologie" (tecnologie dell'informazione, nanotecnologie, biotecnologie, tecnologie dell'ambiente e dell'energia, tecnologie dei materiali). Si tratta di cambiamento che richiede un ingente impegno di risorse in termini economici e finanziari, nonché l'assunzione di proporzionati rischi.

Ne discende che risulta essere ancor oggi ineludibile l'intervento dello Stato nell'economia, con funzioni principalmente di promotore, organizzatore ed incentivatore dello sviluppo di tecnologie avanzate (J.L. Beffa, 2005). Infatti, lo sviluppo qualificato della produzione industriale potrà aver luogo se lo Stato si adopererà per promuovere e coordinare programmi di sviluppo tecnologico di grande portata e perciò di lungo periodo, tali da dar luogo a nuovi processi produttivi, che diventino prevalenti tanto da configurare dei fenomeni sociali. Tali progetti dovranno essere realizzati congiuntamente da imprese pubbliche e private, impegnate con forme appropriate di collaborazione. Peraltro stante che, come in precedenza accennato, la realizzazione di un'importante innovazione industriale richiede un impegno finanziario iniziale particolarmente ingente, se rapportato alla durata dell'investimento e al rischio che lo integra, e i mercati finanziari non sono in grado di sostenere investimenti i cui rischi non sono stimabili *ex ante*, occorrerà che la politica industriale preveda forme di sostegno finanziario alle imprese coinvolte nei progetti di ricerca, per i quali la condivisione del rischio economico potrà costituire un incentivo.

Né l'impegno dello Stato in una rinnovata strategia di politica industriale potrà prescindere dalle possibili forme di coordinamento a livello europeo dei progetti nazionali di ricerca. Oltre ai benefici che la cooperazione intracomunitaria in tale ambito può assicurare a ciascuno degli Stati membri, si deve anche rilevare che la condivisione di importanti programmi a sostegno dell'innovazione industriale può divenire terreno per riaffermare la coincidenza di interessi dei vari paesi, che nel tempo è stata a base dell'affermazione dell'Unione Europea e può garantirne l'evoluzione.

Saprà lo Stato italiano volare così in alto?

Occorre in proposito muovere dalla considerazione, sovente trascurata, che lo Stato siamo noi, così come noi costituiamo la società civile.

Il mondo delle imprese, siano esse pubbliche o private, la stessa pubblica amministrazione, le attività di ricerca e sviluppo, la burocrazia, e così via sono entità astratte, alle quali le persone umane danno concretezza e vita. Il modo di intendere e la pratica del ruolo che ciascuno di noi ricopre nel funzionamento delle entità in cui è organizzata la società moderna, in altre parole la cultura² che viene in essa apportata, concorre a determinare il funzionamento dell'intero sistema economico e sociale.

Una moderna società, che sia operosa, ricca di esperienza e conoscenza nonché di valori condivisi, che sia rispettosa delle regole, nella quale la competizione nelle attività economiche possa pienamente attivare il volano per lo sviluppo, saprà chiedere ed ottenere dai suoi governanti le politiche appropriate perché l'impegno di ciascuno nel lavoro, nello studio e nella vita civile, e così la ricchezza prodotta, possano tradursi in effettivo sviluppo sociale, e non più in mera crescita del prodotto interno lordo. Quella società saprà trovare appropriato riferimento nei principi di solidarietà e di sussidiarietà, in forza dei quali si potrà dare assistenza e sostegno a chi ne ha bisogno, senza aver affievolito la volontà e l'orgoglio di ciascuno di essere parte del processo di creazione di valore che sostiene il sistema e senza aver dovuto rinnegare il pregio e la ricchezza costituiti dalla diversità degli individui.

In tale contesto, non dovrebbe essere arduo attendersi che i governanti pongano in essere politiche idonee a restituire al nostro paese il ruolo economico e politico che una popolazione di lavoratori e risparmiatori qual è quella italiana merita, rimuovendo i vincoli alla crescita dell'economia e l'illegalità all'interno del sistema determinate dall'esosità del regime impositivo e da una legislazione farraginosa e paralizzante.

Occorrerà a tal fine valutare in modo completo ed approfondito le esigenze e le attese della parti sociali e sensibilizzare l'opinione pubblica sull'insieme dei reali problemi che devono essere affrontati, così componendo una serie di scelte, ed appropriate priorità pianificatorie, che siano al contempo rispettose delle aspirazioni della società civile e dei vincoli che devono essere fronteggiati nel soddisfarle. Ai cittadini, ai quali ci si rivolga

² Parlando di cultura non ci si riferisce solo a conoscenza e padronanza della tecnica, di tipo generale o specialistico, derivata da processi di apprendimento scolastici, ma anche alla conoscenza derivata dall'esperienza nonché ai comportamenti che ciascuno di noi pone in essere per affrontare i problemi quotidiani dell'esistenza e della convivenza, così come ai valori che tali comportamenti ispirano.

con onestà e chiarezza, non può certo dispiacere di condividere una progettualità che “voli alto”, in base alla quale si riconosca l’impegno dello Stato ad investire le risorse del Paese, e non più a limitarsi a spenderle.

Osservato che le dinamiche competitive e di regolamentazione si declinano variamente in funzione dei settori analizzati, si delineano di seguito i principali contenuti dei contributi raccolti nel testo.

Tali contributi sono frutto del lavoro di alcuni docenti dell’Università degli Studi di Brescia, da me coordinati in qualità di responsabile scientifico, per affrontare il tema “L’impresa pubblica e il governo della concorrenza nell’Unione Europea: il ruolo delle Authorities” nell’ambito del Progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale “Quale nuova impresa pubblica nell’Unione Europea”, coordinato da Roberto Cafferata.

Nel primo capitolo, di Anna Codini, viene esaminata l’evoluzione della disciplina in tema di concorrenza sia a livello nazionale che a livello europeo. Dopo aver analizzato il tema dal punto di vista giuridico, si è proceduto ad effettuare un bilancio dell’attività svolta dalle Autorità della concorrenza. Vengono quindi presentati i principali interventi effettuati dalle Autorità negli ultimi anni, l’effetto da essi prodotto sul mercato in termini di promozione della libera concorrenza e alcune riflessioni su cosa rimanga ancora da fare per il futuro.

Il secondo capitolo, di Giuseppe Bertoli, pone l’attenzione sul ruolo altamente strategico che le fonti energetiche assolvono nel processo di sviluppo economico e sociale di un Paese. Con riguardo all’energia elettrica, tale ruolo è stato alla base della scelta compiuta dal legislatore – similmente a quanto avvenuto in altri paesi europei – di nazionalizzare il settore e di istituire l’Enel, al quale riservare il monopolio dell’attività, in tutte le fasi che compongono la filiera produttiva dell’industria elettrica. Tale modello, rimasto immutato per tre decenni, a partire dai primi anni ’90 inizia a subire progressive modifiche; per ciascuna di esse si analizzano i tratti salienti (anche rispetto a quanto avvenuto in altri paesi europei) al fine di comprendere le radici della situazione attuale e le possibili evoluzioni. Il capitolo si chiude col tentativo di tracciare un primo bilancio dei risultati ottenuti, in ordine ad alcuni aspetti particolarmente qualificanti: la diffusione della concorrenza; la riduzione delle tariffe; la diffusione del servizio; l’incremento degli investimenti.

Nel terzo capitolo, di Luca Bubbi, vengono illustrate le principali scelte di politica economica che nel corso del tempo hanno caratterizzato il settore dei trasporti e i vari comparti in cui esso si articola nell’Unione Europea,

nonché gli effetti delle scelte sui comportamenti adottati dalle imprese ivi operanti. Dopo un sintetico richiamo ai temi della concorrenza e della regolamentazione con particolare riferimento ai fallimenti del mercato nel settore di interesse, vengono esaminate le normative e gli orientamenti che, fin dal Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea, hanno interessato i trasporti.

L'analisi dei provvedimenti assunti e delle scelte operate determina la conclusione che gli obiettivi strategici della politica europea dei trasporti enunciati dai più recenti orientamenti programmatici attualmente disponibili (vale a dire il Libro Bianco del 2001 e i provvedimenti attuativi successivi) si qualificano per essere caratterizzati, da un lato, da frammentarietà e incompletezza, e, dall'altro, da una limitata coincidenza (quando non da una più o meno marcata contrapposizione) con gli obiettivi generali sottostanti all'intera costruzione europea.

Nel quarto capitolo, di Alberto Falini, vengono illustrati i principali cambiamenti che si sono manifestati all'interno del settore delle telecomunicazioni nel corso dell'ultimo decennio; l'analisi si sofferma in modo particolare sul processo di liberalizzazione del settore avviato dalla Commissione Europea a partire dal 1997, anno di pubblicazione del Libro Verde sulle telecomunicazioni. Risulta ormai evidente infatti che il settore delle telecomunicazioni, che fino alle metà del decennio scorso si caratterizzava per la presenza di monopoli pubblici a base nazionale, che fornivano praticamente il solo servizio vocale ad un'utenza poco sofisticata, si è ormai trasformato in un'arena competitiva di dimensione mondiale. Il contributo analizza in particolare il quadro competitivo esistente in Italia e il comportamento strategico dell'*incumbent*. L'evidenza empirica con riferimento al caso italiano dimostra il persistere di ostacoli alla concorrenza, determinati dai comportamenti anticompetitivi posti in essere. Al riguardo, sulla base di quanto sviluppato da altri contributi sul tema, il lavoro contiene una modellizzazione dei comportamenti anticompetitivi, attraverso l'analisi di alcune delle azioni intraprese dell'*incumbent* nell'ultimo decennio. Il contributo si chiude con il tentativo di individuare possibili rimedi alle politiche limitative della concorrenza poste in essere e si interroga sulle modalità alternative di concorrenza a disposizione (concorrenza sulle reti o concorrenza sui servizi), analizzando il caso inglese posto a confronto con quello italiano.

Agli Autori va il mio apprezzamento per il lavoro svolto.