

CAPITOLO 1.2

I SETTORI INFRASTRUTTURALI DI SERVIZIO PUBBLICO: CARATTERISTICHE ECONOMICHE E LORO REGOLAZIONE

di *Piero Rubino*

1. Introduzione

Come descritto in dettaglio in altra parte del volume che ospita questo contributo, l'assetto normativo dei servizi pubblici in Italia assegna al Cipe-Nars competenze di regolazione economica su alcuni servizi pubblici in cui non opera un'autorità indipendente di regolazione settoriale: autostrade, aeroporti, ferrovie, servizi postali, oltre ai servizi idrici non ancora erogati su base integrata da un gestore unico.

Con qualche eccezione, si tratta dunque di settori che ricadono nel vasto ambito dei «servizi a rete» che comprende, oltre a quelli citati, i settori energetici, le telecomunicazioni, gli altri trasporti su ferro, le reti stradali non pedaggiate e altri servizi pubblici (o di interesse pubblico), comunque basati su una rete fissa, più o meno estesa.

Nel gergo degli economisti e degli studiosi del diritto pubblico dell'economia – che a prezzo di qualche garbata forzatura potremmo qualificare come il loro «linguaggio corrente» – l'espressione di «servizi a rete» o di «infrastrutture a rete» oppure ancora di «servizi infrastrutturali» individua un gruppo di settori economici alquanto eterogenei quanto a dimensioni di attività, modalità gestionali e profili di redditività ma comunque caratterizzati dalla presenza di qualche fondamentale elemento comu-

ne: un'infrastruttura fissa – una rete estesa o un nodo puntuale – cui è essenziale accedere per erogare il servizio all'utente finale; immobilizzazioni tecniche che configurano condizioni di monopolio naturale¹, che sarebbe inefficiente e irrazionale duplicare e che comunque danno luogo a costi difficilmente recuperabili in impieghi alternativi; significative esternalità, positive e negative, incluse quelle «di rete»; un interesse pubblico volto a garantire la fornitura del servizio in condizioni di sicurezza, affidabilità, efficacia e, se si vuole, di equità².

Non è invece possibile rintracciare un filo conduttore che unifichi l'eterogeneo insieme di servizi a rete cui è rivolta l'attività di regolazione svolta dal Nars presso il Cipe. La vicenda (recente) del paese ci dice infatti che le competenze settoriali di quell'organismo – su reti, nodi e servizi di trasporto di rango nazionale, sul settore postale, su una parte delle gestioni idriche – non scaturiscono da un disegno organico di regolazione ma piuttosto rappresentano uno degli esiti della breve stagione delle liberalizzazioni degli anni Novanta. Vicende, queste, conclusesi con la costituzione di tre autorità settoriali di regolazione: due autenticamente indipendenti – per l'energia e le telecomunicazioni – e una *sui generis*, assai più limitata nel mandato, il Comitato di vigilanza sul settore idrico voluto dalla legge Galli, e con l'attribuzione residuale di competenze simil-regolatorie a un soggetto di diretta emanazione governativa, il Nars, appunto³.

Questo scritto, di natura meramente ricognitiva, tenta di collocare la regolazione dei settori a rete – e, per quanto possibile, di quelli vigilati dal Nars – nell'ambito dei temi più generali di politica delle infrastrutture e dei principi teorici a fondamento della regolazione economica. Esso è articolato nel modo seguente. Il paragrafo 2 si sofferma sulle caratteristiche strutturali che qualificano i settori a rete, inclusi quelli ricadenti nella competenza del Nars; il paragrafo 3 ripercorre per sommi capi il dibattito sul nesso di causalità fra infrastrutture e sviluppo, una sorta di *never ending story*; nell'ipotesi plausibile che tale nesso sia positivo, nel paragrafo 4 si esaminano alcune possibili leve per azionarlo: tra esse, una buona regolazione, cui è specificamente dedicato il paragrafo 5. Il paragrafo finale conclude con

alcune valutazioni preliminari sull'esperienza regolatoria nei settori di competenza del Nars.

2. I servizi infrastrutturali: nozione, perimetro, significato economico

Converrà dunque brevemente soffermarsi sulle caratteristiche condivise dai servizi infrastrutturali a rete nel loro insieme – le *network utilities*, secondo la più sintetica locuzione anglosassone – piuttosto che ricercare un'improbabile *ratio* unificante per il diseguale sottoinsieme di servizi soggetti in Italia alla regolazione del Cipe-Nars.

L'infrastruttura fissa attorno alla quale sono organizzati i settori a rete conferisce loro caratteri classici del monopolio naturale: un regime di mercato capace di generare inefficienze – ampie e persistenti – derivanti dalle rendite di posizione di cui può appropriarsi il soggetto che controlla la rete a discapito dell'utente finale del servizio.

Tali anomalie sono rese possibili da una pluralità di fattori: i lunghi tempi di ritorno delle immobilizzazioni tecniche e la specificità d'impiego del capitale fisico, che generano elevati fabbisogni finanziari e «costi irrecuperabili»; le limitate possibilità di conseguire miglioramenti di efficienza operativa, anche a motivo degli scarsi spazi per la concorrenza, sia essa potenziale o effettiva; la diffusione capillare dei segmenti più a valle della rete (*downstream*) che raggiungono l'utente finale attraverso la distribuzione locale (per energia, acqua e gas) o le condizioni di accessibilità (per le reti trasportistiche) o il cosiddetto «ultimo miglio» (nel caso delle telecomunicazioni), offrendo così margini al fornitore dei servizi per comportamenti opportunistici o addirittura vessatori nei confronti della clientela, di norma non in grado di cambiare agevolmente fornitore (*exit*) o addirittura di far valere le proprie ragioni nei confronti dell'impresa (*voice*), secondo il noto paradigma di Albert Hirschmann.

Si aprirebbe qui il territorio sterminato del dibattito accademico sui «fallimenti di mercato» e sulle modalità più adeguate – o forse meno prone a generare simmetrici «fallimenti pubbli-

ci» – per correggere tali distorsioni. La questione è strettamente connessa con il tema della scelta dello strumento ottimale per garantire un bilanciamento equo tra gli interessi dell'impresa e quelli degli utenti. Scelta che, posta nei termini più estremi, rimanda a sua volta al dilemma fra proprietà pubblica dei mezzi di produzione e offerta privata regolamentata⁴. Teoria e prassi sono oggi concordi nell'indicare, anche per i servizi a rete, la seconda strada come quella meno distante dal paradigma concorrenziale e dalle sue asserite virtù di massimizzazione del benessere collettivo.

La questione dell'intervento pubblico rimanda al tema più in generale della natura di «capitale sociale riproducibile» che caratterizza le infrastrutture e ne motiva l'attenzione da parte della politica economica.

Sostanziano questa affermazione alcuni fattori comuni a tutte le infrastrutture, sia quelle a rete, sia quelle nodali:

a) le infrastrutture rappresentano al tempo stesso una pre-condizione e un ingrediente essenziale per lo sviluppo economico; influenzano la coesione territoriale, sociale, economica e politica di una collettività;

b) il carattere di «essenzialità» delle infrastrutture implica che ai poteri pubblici sia di norma richiesto agire per adeguare, talvolta perequare, le dotazioni di base dei territori, ricorrendo, se necessario, a regimi di «riserva originaria»⁵ esercitati in forme concessorie;

c) gli effetti di localizzazione delle infrastrutture sui territori circostanti (le «esternalità», positive o negative esse siano) chiamano in causa il ruolo dei poteri pubblici, coinvolti nei processi autorizzativi, regolamentari e di monitoraggio;

d) infine, si aprono spazi per l'azione pubblica nelle fasi di trasformazione di mercato dei servizi forniti attraverso reti e nodi infrastrutturali. I processi di liberalizzazione possono avere infatti esiti distributivi e allocativi molto diversi a seconda che riguardino mercati con domanda in crescita o attività strutturalmente poco redditizie. Nel primo caso, una buona regolazione è utile per favorire la redistribuzione della rendita da monopolio a vantaggio degli utenti; nel secondo, è necessaria per scongiurare

il rischio che si producano (o si accentuino) perdite di bilancio a carico dell'incombente qualora le aree di *business* più redditizie divengano appannaggio dei nuovi entranti, lasciando in capo all'ex monopolista gli oneri della fornitura universale (il fenomeno noto come *cream skimming*).

Prima di proseguire è necessario un richiamo, cui tuttavia l'autore di queste note raramente – e colpevolmente – si atterrà. Andrebbe mantenuta ferma la distinzione fra infrastruttura e servizi: la prima costituisce l'*hardware* del settore, dove sorgono i problemi più delicati e le sfide più complesse per le politiche pubbliche: impatti sul territorio e (gran parte) delle esternalità; regolazione dell'accesso; finanziamento e recupero dei costi d'investimento; esigenze di rafforzamento strutturale del sistema.

I servizi rappresentano invece il *front end* del settore, il segmento più prossimo all'utenza, dove maggiore è lo spazio per la liberalizzazione, dove si pongono i problemi di qualità, efficacia, accessibilità ed «equità sostenibile»⁶ ma anche dove scelte inefficaci di *policy* e di regolazione possono pregiudicare la competitività delle imprese che domandano quei servizi come *input* intermedi e la qualità della vita dei cittadini che li consumano come utenti.

3. Infrastrutture e crescita: quale direzione di causalità?

Il tema dell'apporto delle infrastrutture alla crescita economica ricorre periodicamente nei dibattiti, politici e accademici. Nei paesi come l'Italia che soffrono di ampie disuguaglianze territoriali nei livelli di sviluppo vi si affianca la questione della scelta della localizzazione degli investimenti infrastrutturali. Si tratta di decisioni rilevanti per i possibili conflitti fra obiettivi di efficienza allocativa (che porterebbero a situare gli investimenti in capitale sociale nelle aree più avanzate, dove maggiore è la loro efficienza d'uso) e obiettivi di coesione territoriale (che spingerebbero a perequare fra territori le dotazioni infrastrutturali, dunque concentrando la spesa per investimenti, in specie quella pubblica, nelle aree in ritardo di sviluppo per cogliere i vantaggi di un *catching up* virtuoso).

La teoria della crescita economica collega gli investimenti infrastrutturali allo sviluppo attraverso due diversi nessi causali.

Un primo legame ha natura diretta: è riconducibile agli effetti di domanda aggregata connessi con la natura di spesa finale degli investimenti pubblici. Un secondo nesso è di tipo indiretto: opera attraverso gli *spillover* fra infrastrutture e *input* di lavoro, di capitale e di tecnologia. Si tratta di interrelazioni particolarmente significative per le infrastrutture e i servizi che incorporano le cosiddette *general purpose technology*, ossia tecnologie diffusive, flessibili e abilitanti⁷, capaci di elevare in modo significativo e permanente la produttività dei sistemi che le adottano su larga scala – un elemento sottolineato dalle teorie che enfatizzano il carattere «endogeno» della crescita economica⁸.

Questo secondo legame potrebbe però risultare incerto nel segno: gli effetti di scala (attraverso cui l'investimento in infrastrutture accresce, grazie a fenomeni di complementarità fattoriale, la produttività degli altri input e, per essa, quella aggregata, come misurata dalla *total factor productivity*, stimolando la crescita dell'economia) potrebbero essere controbilanciati da effetti di sostituzione (la maggiore disponibilità di capitale pubblico potrebbe ridurre la domanda di input privati, con un saldo netto sfavorevole sul *potential output*)⁹.

Vi è di più. La stessa direzione di causalità tra crescita economica e infrastrutture può risultare ambigua: se, da un lato, le infrastrutture costituiscono una «pre-condizione» per lo sviluppo economico, dall'altro i fabbisogni infrastrutturali e la loro copertura sono spesso trainati dalla crescita che, oltre certe soglie di sviluppo, pretende, impone l'estensione, il potenziamento, la riqualificazione delle dotazioni di capitale sociale.

L'evidenza empirica disponibile per i paesi industrializzati sembrerebbe confermare una prevalenza di effetti positivi e significativi delle infrastrutture sulla produttività dei fattori, sugli investimenti privati, sulla domanda di lavoro e quindi sul prodotto aggregato. A conclusioni dello stesso tenore si perviene *a fortiori* per i paesi in via di sviluppo: le analisi della Banca mondiale indicano che nelle aree più povere risulta prevalente il fabbisogno di infrastrutture e servizi collegati al ciclo idropotabile, alla sanità e all'igiene pubblica; all'aumentare del reddi-

to, cresce l'importanza delle infrastrutture energetiche, dei trasporti, delle telecomunicazioni, mentre diminuisce la domanda delle prime¹⁰.

Al riguardo, la teoria della crescita ha chiarito che gli *spillover* delle infrastrutture sulla crescita operano attraverso le esternalità positive che esse diffondono nel sistema economico: economie di agglomerazione, miglioramento dell'accessibilità ai mercati di sbocco, continuità di fornitura ed effetti cumulativi di rete (questi ultimi più specifici delle telecomunicazioni) generano vantaggi comparati di natura «ricardiana», riducendo i costi di transazione e accrescendo la produttività totale dei fattori (Capello, 2004).

Naturalmente, alle esternalità positive delle infrastrutture si affiancano quelle negative. Su queste ultime, esiste una vastissima letteratura di tipo metodologico e applicativo, che si è in particolare sviluppata nell'ambito dell'ambizioso progetto *ExterneE* finanziato dalla Commissione europea fin dai primi anni novanta per valutare le ripercussioni sfavorevoli – le esternalità, appunto – delle attività energetiche e di trasporto.

Secondo tale consolidato approccio metodologico, alle reti di trasporto e a quelle energetiche sarebbero associati i seguenti impatti esterni¹¹: effetti sulla salute (mortalità ed effetti sanitari non letali); deterioramento del patrimonio immobiliare; interferenze con i raccolti agricoli; contributo al riscaldamento globale; altri effetti sugli ecosistemi; impatti visivi; modificazione dell'utilizzo dei suoli. Con specifico ma non esclusivo riferimento alle infrastrutture di trasporto, altri studi vi affiancano: diseconomie da congestione; rumore; effetti di «separazione» territoriale; impatti negativi sulla qualità della vita riconducibili allo stesso indebolimento delle relazioni interpersonali dovuto all'impiego di mezzi di trasporto privati per fini di mobilità individuale; inquinamento elettromagnetico¹².

Tornando al tema dell'adequatezza delle dotazioni di capitale infrastrutturale, la posizione dell'Italia appare piuttosto critica, come posto in luce da numerose analisi empiriche. Già nella ricognizione delle dotazioni fisiche compiuta da Nomisma¹³ all'inizio del decennio in corso (2003) emergeva un ritardo dell'Italia rispetto ai tre maggiori paesi comunitari, con riferimento

ai quattro settori esaminati nello studio, con la conferma della posizione di maggiore svantaggio relativo per le aree del paese in ritardo di sviluppo.

Vista l'isteresi che caratterizza l'evoluzione delle risorse di capitale sociale, non sorprende dunque che i confronti internazionali proposti in un recente lavoro dell'Isae (2008) confermino i termini del ritardo infrastrutturale italiano. Anche la più recente valutazione comparativa, riguardante il biennio 2008-2009, del *World Economic Forum* (2009) colloca l'Italia al 72-mo posto della classifica di oltre 130 paesi compilata per le dotazioni infrastrutturali, una posizione in graduatoria anche più arretrata rispetto alla capacità competitiva del sistema paese nel suo complesso, in cui l'Italia si situa al 48-mo posto. Il ritardo risulta più accentuato nel caso dei nodi marittimi e aeroportuali, con un preoccupante distacco dai principali *competitor* europei¹⁴.

A conclusioni analoghe giunge un ponderoso studio dell'Ance (2009), secondo il quale il confronto fra la dotazione infrastrutturale italiana e quella dei principali *partner* europei rivelerebbe una sostanziale inadeguatezza e obsolescenza delle reti italiane. Ne risultano sfavorevolmente influenzate le potenzialità di sviluppo del paese, in quanto le sue infrastrutture «non sarebbero più in grado di soddisfare in modo adeguato le esigenze espresse dai vari settori economici, dai cittadini e dai flussi turistici».

In conclusione di questa sezione occorre rilevare che la capacità delle infrastrutture di sostenere la crescita dipende strettamente dall'adeguatezza della disponibilità di altri *input* con cui esse devono combinarsi. Carenze nell'offerta dei fattori variabili possono pregiudicare l'efficacia d'impiego del capitale sociale e richiedere misure di riequilibrio e di incentivo. L'adeguatezza della dotazione infrastrutturale di un paese dovrebbe essere dunque valutata in connessione sia con la domanda potenziale rivolta ai servizi che con esse si ottengono, sia con la disponibilità di fattori produttivi complementari, tra cui in particolare il capitale umano¹⁵. La sfida consiste nel declinare correttamente queste opzioni di *policy* in un orizzonte di medio-lungo periodo, rendendole coerenti fra loro e con quelle dell'assetto regolativo.

4. La politica delle infrastrutture: le possibili leve

Assumendo come ragionevole ipotesi di lavoro un nesso causale di segno positivo fra infrastrutture e benessere economico, è immediato chiedersi quali possano essere le leve a disposizione dell'operatore pubblico per rafforzare e sviluppare le dotazioni a rete.

Questa riflessione deve armonizzarsi con il *focus* principale del volume in cui questo lavoro è inserito, ossia l'assetto regolatorio dei settori a rete soggetti alla competenza del Nars. Come si argomenta nel capitolo introduttivo, le analisi settoriali svolte nel volume sono state guidate dal tentativo di rispondere ad alcuni interrogativi di fondo, che concernono i termini dell'accesso alle infrastrutture, le modalità di remunerazione dei servizi resi con il loro concorso, l'assetto di mercato dei settori esaminati¹⁶.

Nei paragrafi seguenti si propongono alcune parziali risposte a tali quesiti. L'attenzione verte principalmente sui temi della pianificazione degli investimenti pubblici, sulle leve utilizzabili, industriali e finanziarie, per promuoverne l'espansione e sul ruolo della regolazione economica.

4.1 La programmazione degli investimenti infrastrutturali

Diversi fattori giustificano una visione multiperiodale e integrata nelle scelte di *policy* infrastrutturale. Con tutta evidenza, si tratta di scelte di natura allocativa e localizzativa che precedono, logicamente e cronologicamente, quelle concernenti la regolazione dei servizi e l'accesso alle infrastrutture.

Il completamento di interventi sulle reti (di trasporto, energetiche, idriche) richiede alcuni anni, talvolta fino a un decennio (si pensi a grandi collegamenti ferroviari). Ne deriva che la programmazione degli investimenti dovrà integrare fattori quali le previsioni di espansione della domanda per i servizi erogati tramite le opere; la valutazione del loro rendimento, interno e sociale, che è diluito su tempi molto lunghi, talvolta su un arco di alcuni decenni; i termini della futura regolazione tariffaria dei servizi e dell'accesso.

Sul versante della programmazione di sistema, la «vera» capacità di un'opera infrastrutturale va valutata in modo integrato perché dipende dalla sua completezza (l'effettiva capacità di offerta di un'opera è spesso determinata da un particolare segmento – quello più esile o critico o quello più prossimo all'utente finale) e dalle relazioni di complementarità con altre opere e con lo stesso tessuto produttivo a cui essa è asservita.

Localizzare e realizzare un'infrastruttura sono dunque processi complessi, basati su scelte che devono tenere in conto fattori diversi, come la dotazione fattoriale complessiva dell'area su cui insiste, da considerare su una scala sufficientemente «vasta»; la combinazione ottimale fra tecnologie costruttive e organizzazione dei servizi; l'effettiva dimensione delle economie di scala conseguibili in fase di costruzione e, soprattutto, di gestione. Ciò anche al fine di evitare un improprio dimensionamento della capacità.

Trattandosi di scelte allocative con rilevanti impatti finanziari, territoriali e ambientali, sarebbe imprudente lasciarle (totalmente) al gioco delle forze di mercato: una visione cautelativa che, riguardando aspetti strutturali delle opere pubbliche, continua a valere anche in un contesto di offerta di servizi pienamente liberalizzato.

Il sottostante problema di scelta pubblica può essere scomposto in alcuni passi fondamentali che, come detto, in parte prescindono, precedendoli, dagli aspetti strettamente regolatori. È utile esplorare brevemente la seguente sequenza decisionale:

- 1) quale volume d'investimento autorizzare;
- 2) quale tecnologia/soluzione progettuale adottare;
- 3) dove investire;
- 4) quale forma gestionale adottare per la fornitura dei servizi;
- 5) come finanziare il progetto.

La prima decisione riguarda il livello aggregato/settoriale, in quanto contribuisce a dimensionare la capacità produttiva prospettica del comparto. Inerisce dunque alla pianificazione pluriennale di sistema; si colloca poco al di sotto del livello macro della pianificazione strategica settoriale di rango nazio-

nale, espressa, per esempio, dal Piano generale dei trasporti e della logistica in campo trasportistico o dal Piano nazionale energetico o dal Piano di assegnazione delle frequenze nel campo delle telecomunicazioni. Esempi sono dati dal Piano triennale scorrevole del Gestore della rete elettrica o dal Piano d'ambito in un bacino idrico ottimale o dal Piano di priorità degli investimenti predisposto dal gestore della rete ferroviaria.

La seconda decisione ha natura prettamente microeconomica. Dovrà pertanto essere affrontata con gli strumenti dell'analisi costi-benefici (Acb), i più adatti a valutare la redditività netta sociale (ossia inclusiva di tutti gli effetti esterni) di un'opera e delle sue alternative progettuali, per permetterne il *ranking* di merito («mettendole in fila»). Fornendo stime del valore attuale netto del progetto e degli effetti attesi sul benessere collettivo, l'Acb è uno strumento fondamentale per la valutazione degli investimenti pubblici (Layard e Gleister, 1994) in termini di priorità tanto assolute quanto relative.

Due fattori impongono di far precedere qualsiasi intervento infrastrutturale da una seria e rigorosa valutazione di costo-efficacia: la persistenza, se non l'irreversibilità, degli effetti che un'infrastruttura produce sulle condizioni di competitività e di vivibilità dei territori interessati e (il punto vale in particolare per l'Italia) la scarsità delle risorse pubbliche cui si deve di norma attingere per finanziarne la realizzazione. Vista la loro delicatezza, ne deriva che il compito di effettuare tali valutazioni dovrebbe essere idealmente assegnato a un soggetto indipendente dagli *stakeholder* interessati alla realizzazione dell'opera, compresi il decisore politico o, a maggior ragione, il concedente o il concessionario; ciò all'evidente fine di ridurre il rischio di giudizi non obiettivi (Ponti *et al.*, 2003)¹⁷.

Su questi due primi versanti la situazione italiana si presenta in termini alquanto problematici. Con una lieve forzatura, si può affermare che l'unico tentativo organico di comporre una lista di investimenti pubblici di valenza sistemica sia contenuto nel «Programma» allegato alla cosiddetta «legge Obiettivo», strumento normativo introdotto nel 2001 allo scopo di accelerare le procedure di realizzazione di un insieme di «grandi opere»¹⁸ con una disciplina «speciale» o comunque non ordinaria. La valu-

tazione di consenso riconosce allo strumento il merito di aver prodotto importanti miglioramenti sul piano della correttezza procedurale ma vi imputa gravi criticità sotto molteplici profili: scelta delle priorità (fortemente orientate a grandi opere di valenza simbolica e di tipo *landmark*, in alcuni casi assiomaticamente definite «strategiche» da documenti programmatici redatti decenni or sono); valutazione economica dei costi e dei benefici (di fatto assente); finanza (incerta e insufficiente quella pubblica, comunque con rischi di formazione di debiti impliciti di tipo *off budget*, quasi inesistente quella privata); precario raccordo tra i livelli istituzionali coinvolti (che ha visto l'insorgere di un contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni); forme di coinvolgimento e consultazione delle collettività locali (addirittura più restrittive di quelle previste dalla legislazione ordinaria).

La terza decisione ha carattere procedurale/negoziale; riguarda il livello locale e concerne gli aspetti autorizzativi e le modalità di acquisizione del consenso informato delle collettività locali interessate dalla (e alla) realizzazione del progetto, anche allo scopo di superare immotivate reazioni di rigetto (la nota «*sindrome Nimby*»).

È proprio in questa fase che le norme procedurali italiane presentano ampi margini di miglioramento. Diversamente da altri, il nostro ordinamento statale non conosce forme istituzionalizzate di consultazione pubblica, da parte delle collettività interessate e in forma preventiva, a livello di singoli progetti d'investimento¹⁹.

Certamente la normativa definisce procedure di ascolto degli *stakeholder*, sia istituzionali, sia del *general public*, ma solo in alcuni casi specifici. Il più rilevante è probabilmente quello della Valutazione ambientale strategica, o Vas. Il ciclo di approvazione della Vas è infatti caratterizzato dalla partecipazione e dalla condivisione delle informazioni con le «parti interessate», in linea con la Direttiva europea del 2001²⁰ (che ha peraltro recepito disposizioni contenute nella Convenzione di Aarhus del 1998²¹). La stessa legge sul procedimento amministrativo (n. 241/90) prevede all'articolo 9 la possibilità per i portatori di interessi diffusi di intervenire nel procedimento qualora dalla decisione

possa derivare loro un pregiudizio, ma l'articolo 13 esclude dalla consultazione «l'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione», oltre che i procedimenti tributari.

In altri sistemi giuridici, i cittadini vengono coinvolti nelle decisioni relative ai progetti pubblici con modalità più strutturate. Ad esempio, l'ordinamento statunitense distingue fra partecipazione a procedimenti che interessano direttamente la posizione giuridica del destinatario (*adjudication*) e a procedimenti attraverso cui l'autorità emana atti di valenza generale (*rule making*). L'acquisizione delle opinioni e informazioni rilevanti avviene tramite una procedura che la legge definisce con l'espressione di «*notice and comment*»²².

In Francia, una legge del 1983 ha esteso la procedura di consultazione inizialmente prevista in materia di espropri, definita «*enquête publique*», alla materia ambientale. Soggetta a critiche sia perché interveniva quando il progetto aveva già raggiunto uno stadio avanzato, sia perché attribuiva scarsi poteri agli *stakeholder*, la procedura è stata modificata con successivi interventi normativi, tra il 1993 e il 2004, evolvendosi in una procedura più strutturata, il «*débat public*».

Questo istituto prevede che le decisioni inerenti ai grandi progetti infrastrutturali (ferrovie ad alta velocità, linee elettriche ad alta tensione, porti e aeroporti, smaltimento dei rifiuti nucleari, eccetera) siano obbligatoriamente precedute anche da più ampia consultazione²³. Il *débat* costituisce dunque una fase separata del processo decisionale, attivata in fase programmatica, ossia pre-progettuale. La procedura è governata da una sorta di autorità amministrativa indipendente (*Commission nationale du débat public*) che, valutata l'opportunità di avviare la consultazione, cura la diffusione delle informazioni rilevanti e determina le forme di partecipazione al *débat*. Entro due mesi dalla chiusura della consultazione, il presidente della Commissione pubblica un resoconto, senza entrare nel merito del progetto; entro i successivi tre mesi il pubblico ufficiale incaricato del procedimento (*maître d'ouvrage*) delibera sulla sua realizzazione, precisando le modificazioni apportate in esito al *débat*. La

legge stabilisce che, decorsi tali termini, il procedimento diviene non più impugnabile dinanzi al giudice amministrativo.

L'esempio francese, del quale si registrano i primi casi di applicazione su base sperimentale in Italia²⁴, costituisce un utile riferimento cui ispirarsi per rafforzare il processo decisionale per gli investimenti pubblici, rendendolo più coerente e meno pronò a reazioni ondivaghe e poco prevedibili da parte degli *stakeholder* presenti sul territorio.

Nel quarto passaggio il decisore pubblico (o il soggetto da questi delegato) assume come dato l'assetto di mercato dei servizi e definisce, su tale base, il modello proprietario, organizzativo, gestionale, di governance societaria da adottare per la fornitura del servizio; valuterà inoltre l'opportunità – o l'obbligo, se richiesto dalla legislazione di settore – di introdurre adeguate forme di separazione proprietaria, societaria o gestionale. È sempre in questa fase che si definisce il livello desiderabile di integrazione industriale dei processi produttivi e, correlativamente, il perimetro delle esternalizzazioni. Un'altra fondamentale decisione concerne la valutazione dei vantaggi e degli svantaggi della separazione societaria degli *asset* reali, con l'eventuale costituzione di una società patrimoniale.

È solo nel quinto passaggio che intervengono come ingrediente essenziale i riferimenti di un quadro di regolazione economica che si vorrebbe quanto più trasparente, parsimonioso e stabile. Sono infatti gli *input* provenienti dal *framework* regolatorio atteso, insieme alle informazioni sull'evoluzione prevedibile dei costi e della domanda e alla corretta ed efficiente assegnazione dei rischi del progetto ai vari *stakeholder* coinvolti (non solo i rischi di costruzione, gestione, disponibilità, domanda, finanziamento ma anche il rischio regolatorio stesso) che permettono di costruire affidabili valutazioni di redditività interna dell'investimento: in altre parole, di sviluppare il *business plan* dell'iniziativa.

4.2 Le politiche industriali

Le politiche di contesto possono avere un ruolo di impulso alla realizzazione delle infrastrutture. È infatti convinzione dif-

fusa che esista un legame sinergico fra politica delle infrastrutture e politica industriale²⁵: entrambe le leve sono dirette a migliorare le condizioni di crescita potenziale di un'economia o di un territorio, soprattutto alla luce dell'attenzione dedicata alla promozione della concorrenza e alle regole per un *levelled playing field* dal processo d'integrazione europea²⁶. Potrebbe essere anzi argomentato che, in quel contesto, la prima diviene strumento della seconda.

È infatti con il Trattato di Roma (1957) e, soprattutto, con l'Atto unico europeo (1986) che la nozione di politica industriale assume una chiara valenza «orizzontale», divenendo orientata alla promozione di condizioni competitive. L'obiettivo era creare un ambiente economico concorrenziale, rimuovendo le residue barriere che ostacolavano la nascita di un mercato interno all'Unione. Questa visione è fatta propria dal Rapporto Bange-mann (1990), che identifica alcuni catalizzatori per lo sviluppo (tra cui la ricerca, la formazione delle risorse umane, le reti d'impresa), e ripresa dal Trattato di Maastricht (1992), in particolare negli articoli 130-F (innovazione e ricerca) e 129 (reti infrastrutturali).

Nell'interpretazione dei Trattati, le reti infrastrutturali europee interconnesse e rese pienamente interoperabili, sono lo strumento principe per consolidare il mercato unico attraverso la creazione di esternalità di rete di dimensione comparabile a quella del mercato stesso. Un sistema pan-europeo di reti di trasporto, di telecomunicazioni e di energia dovrebbe fungere da volano per lo sviluppo riducendo i costi di transazione, accrescere la complementarietà tra i sistemi nazionali rendendoli più integrati, rafforzare la coesione territoriale impedendo la marginalizzazione delle aree periferiche. Per queste ragioni, il Trattato di Lisbona (2007) sottopone le reti transeuropee alla competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri. Le politiche per le infrastrutture divengono così una leva fondamentale per l'integrazione economica e sociale dell'Europa²⁷.

L'intima connessione fra politica delle infrastrutture e politica industriale riguarda vari ambiti di azione, su cui è ragionevole attendersi effetti virtuosi sulla crescita potenziale. In primo

luogo, misure di natura «orizzontale», ossia dirette a rafforzare la competitività dei fattori: quelle rivolte a migliorare il capitale umano, indipendentemente dai settori in cui è occupato; impulso all'alta formazione e alla ricerca applicata; sostegno a tecnologie innovative per l'ingegneria dei sistemi a rete e per l'organizzazione e gestione dei servizi; dialogo con gli enti locali affinché le loro scelte siano coerenti con le priorità strategiche definite a livello nazionale (o addirittura europeo); per i settori trasportistici, azioni dirette a favorire l'accessibilità, il riequilibrio e l'integrazione modale, l'interoperabilità e la concentrazione degli investimenti in capacità lungo i corridoi strategici; rafforzamento delle reti energetiche per garantire sicurezza degli approvvigionamenti e possibilità di sperimentare su scala significativa energie alternative.

Autorevoli osservatori hanno rilevato che le politiche industriali (o le *policy tout court*) mirate ai settori infrastrutturali dovrebbero essenzialmente affrontare tre questioni²⁸.

La prima questione consiste nell'assicurare il finanziamento di ingenti investimenti con costi largamente irrecuperabili (*sunk cost*); coinvolge la definizione dei diritti di proprietà nel settore e quindi del trasferimento proprietario e, comunque, dei termini del rapporto di agenzia tra proprietari e manager.

La seconda questione riguarda la scelta dell'assetto industriale più appropriato per il settore a rete: in termini di struttura verticale e orizzontale dell'offerta e di grado di separazione (*ring fencing*) richiesto per la sua nervatura portante – la rete, appunto. I problemi sottostanti riguardano: la struttura di mercato, i termini dell'accesso, le modalità con cui assicurare il coordinamento fra le varie parti del settore (ove esso sia stato deconsolidato), lo sviluppo della rete, la localizzazione e la tipologia ottimale degli investimenti di rimpiazzo o di espansione.

La terza questione è quella maggiormente rilevante per la regolazione «statica»: l'individuazione delle modalità più adeguate per garantire l'utilizzo efficiente della rete. Il tema rimanda al *toolkit* della classica regolazione dei prezzi di monopolio: tariffazione ottimale e di *second best*, pedaggi per l'accesso, estrazione della rendita monopolistica.

4.3 La finanza strutturata

Un'ulteriore leva a disposizione dell'operatore pubblico per promuovere la realizzazione di progetti infrastrutturali risiede nella partecipazione del capitale privato al finanziamento.

Tale opportunità è collegata da un lato al rarefarsi delle risorse pubbliche disponibili per l'accumulazione di capitale sociale infrastrutturale, dall'altro dalla ridefinizione dei ruoli e dei rapporti tra pubblico e privato che è in atto dagli anni Ottanta. Ne sono derivate opportunità di collaborazione con la finanza privata che hanno condotto il finanziamento delle opere infrastrutturali verso una fase innovativa ed evolutiva.

Il legame tra finanza e economia nel settore delle infrastrutture è alla base delle forme di collaborazione fra pubblico e privato note come «partenariato pubblico privato». L'espressione, di derivazione anglosassone (*Public Private Partnership*, o PPP), individua un insieme di strumenti e soluzioni organizzative con cui soggetti pubblici e privati uniscono le rispettive competenze per realizzare, e gestire, opere di pubblica utilità, valorizzando complementarità progettuali, organizzative e finanziarie. L'approccio partenariale riguarda l'intero ciclo del progetto: selezione, valutazione, progettazione e costruzione dell'opera; il suo finanziamento; spesso la sua gestione (Masera, 2006). Vi rientra come strumento specifico la finanza di progetto, che in altri contesti nazionali, segnatamente in quello britannico, ha saputo generare il doppio dividendo del contenimento della spesa pubblica e di una maggiore efficienza nella fornitura di servizi collettivi.

Cruciale ai fini del contributo alla crescita è la corretta selezione degli interventi infrastrutturali da finanziare. I vincoli di bilancio impongono scelte oculate per definire le priorità, verificando che i ritorni economici sociali siano superiori al costo del finanziamento: gli investimenti che massimizzano tale divario dovrebbero essere ritenuti prioritari. In proposito, lezioni utili possono essere tratte dalle soluzioni proposte dall'innovazione finanziaria e dai modelli di partenariato sperimentati nel Regno Unito, in Spagna, in Francia e in alcuni paesi dell'Est europeo di nuova accessione²⁹.

Quando sono presenti previsioni di utilizzo elevate ed effetti di rete significativi, il modello consente di combinare efficacemente le risorse finanziarie pubbliche con quelle private, moltiplicando il volano finanziario. Il finanziamento di questi progetti può essere isolato dal bilancio pubblico con una corretta analisi e ripartizione dei rischi di progetto: *contractor* privati e imprese di assicurazione possono svolgere un ruolo efficace, sollevando l'operatore pubblico da oneri impropri o non ben gestiti.

La forma più ampia di coinvolgimento dei privati nel finanziamento delle infrastrutture si ha nel caso della finanza di progetto, ossia nello schema contrattuale in cui il recupero del capitale investito – di norma, in un apposito veicolo societario – avviene esclusivamente attraverso flussi di ricavo di natura prevalentemente anche se non necessariamente tariffaria, derivanti dalla gestione dell'opera nel corso del periodo concessorio. Questi flussi costituiscono anche il principale (se non l'unico) collaterale a garanzia dell'investimento, che assume pertanto la natura di finanziamento *non recourse*.

Nell'esperienza italiana il ricorso a finanziamenti in *project financing* delle opere pubbliche è ancora limitato. Concorre a spiegarne il mancato decollo nel finanziamento delle grandi opere infrastrutturali una pluralità di cause, tra cui l'estrema instabilità della disciplina normativa sugli investimenti pubblici³⁰; l'assenza, in molti settori di potenziale interesse economico, di un quadro di regolazione tariffaria stabile e prevedibile; imperfezioni e incompletezze nei meccanismi di allocazione dei rischi di progetto, che i finanziatori privati vorrebbero compensare con garanzie pubbliche che raramente gli enti concedenti sono in grado di accordare; la scarsità di operatori bancari con adeguate competenze in materia di finanziamento strutturato degli investimenti pubblici, frutto di un sistema bancario incentrato sull'intermediazione tradizionale, sul credito fiduciario (*relationship banking*) e sulle operazioni di tipo *corporate*, ma poco aduso alla valutazione di merito dei progetti; inadeguate competenze tecniche e amministrative dei promotori pubblici.

Di fatto, il PPP non ha ancora pienamente espresso le sue potenzialità come strumento ausiliario per le pubbliche amministrazioni nel sostenere l'adeguamento infrastrutturale del ter-

ritorio; ha prevalentemente riguardato opere di piccola taglia, con basso rischio di domanda e di natura locale e/o comunale, piuttosto che grandi progetti infrastrutturali, con profili di rischio più elevati e di più complessa gestione, di rango intra-regionale o nazionale³¹. Vi è dunque ancora molto spazio per accrescere l'azionamento di questa leva di finanziamento del capitale infrastrutturale.

4.4 La regolazione

L'ultima leva qui analizzata (ma ovviamente non ultima, anzi la più rilevante nel contesto del volume) a disposizione dell'operatore pubblico per favorire la realizzazione di infrastrutture è la regolazione economica.

Per alcuni versi, si tratta dello strumento più indiretto tra quelli fin qui esaminati: concorre a definire le condizioni di contesto più che influenzare direttamente gli investimenti infrastrutturali. Per la rilevanza che la regolazione infrastrutturale assume nell'economia di questo scritto, a essa è dedicato il paragrafo seguente.

5. La regolazione delle infrastrutture a rete

5.1 L'oggetto del contendere

Economisti, studiosi del diritto, cultori delle scienze sociali hanno proposto, per il concetto di «regolazione», un numero impressionante di definizioni. In prevalenza, tuttavia, queste definizioni guardano alla regolazione economica come uno strumento di dolorosa ma necessaria interferenza con il «normale» funzionamento dei mercati quando questi si discostano dal paradigma canonico della concorrenza perfetta³².

Sul piano diacronico si può osservare che, ancora alla metà degli anni Settanta, i servizi a rilevanza pubblica nei principali paesi industrializzati – Stati Uniti inclusi – sono caratterizzati da un pervasivo sistema di controlli proprietari, gestionali e finanziari, imperniati sulla proprietà pubblica delle grandi *utility* a

rete: elettricità, gas, telecomunicazioni, acqua e servizi ambientali, ferrovie e altre infrastrutture di trasporto.

Antesignani del mutamento di indirizzo delle politiche pubbliche sono gli Stati Uniti, che avviano le liberalizzazioni nello scorcio degli anni Settanta a partire dalle comunicazioni telefoniche *interstate* e dal trasporto aereo interno e, nel vecchio continente, il Regno Unito, dove nel decennio successivo inizia a manifestarsi l'ondata di privatizzazioni delle *public utility* per opera dei governi guidati da Margaret Thatcher.

Nella prima parte degli anni Novanta il processo si estende alla maggioranza dei paesi europei, Italia compresa. Prende avvio un percorso di dismissione di banche, imprese industriali, *public utility* e immobili pubblici, di apertura alla concorrenza, di riordino amministrativo: tre fenomeni rispettivamente caratterizzabili come privatizzazione, liberalizzazione e riforma della regolazione.

Ancorché variamente interpretabili nelle motivazioni originarie e con sequenze temporali diverse fra i settori interessati, i tre processi possono essere ricondotti all'affermarsi di una posizione favorevole all'aumento della contendibilità dei mercati, fattore ritenuto in grado di innalzare in modo permanente la crescita potenziale dell'economia.

Sostiene questa mutata visione del ruolo delle politiche pubbliche il convincimento, risalente ad Adam Smith, secondo cui la concorrenza è lo strumento più in grado di generare non solo la massima efficienza allocativa – la produzione dei beni e servizi necessari al benessere della collettività al minimo costo, comprimendo la rendita improduttiva – ma anche di ampliare grandemente le possibilità di scelta del consumatore.

5.2 *Quando e perché regolare*³³

È ben noto che non si danno, «in natura», settori produttivi che inverino pienamente il paradigma concorrenziale. In particolare, le *public utility* si caratterizzano per contenere al proprio interno (pur se in misure variabili fra loro) segmenti di attività sia naturalmente monopolistici, sia potenzialmente contendibili.

In tutti questi casi le politiche pubbliche mirano a evitare, o quanto meno a mitigare, i fallimenti di mercato e a promuovere l'offerta di caratteristiche «meritevoli», quali accessibilità, capillarità, talora universalità, del servizio, tutela del rapporto d'utenza, promozione della qualità e continuità della fornitura.

Siano esse rivolte al disegno o alla regolazione dei mercati, queste politiche devono tipicamente affrontare questioni relative a: grado ammissibile di integrazione verticale del settore; struttura orizzontale dei mercati; struttura regionale; possibilità di liberalizzazione; regolazione del prezzo del servizio; regolazione del prezzo di accesso all'infrastruttura; regolazione di aspetti non immediatamente riconducibili al prezzo, come qualità, standard tecnici, impatti ambientali³⁴. Come chiarito dagli sviluppi delle teorie di «agenzia» applicate alla regolazione economica, nelle situazioni in cui prevalgono asimmetrie informative la bontà di queste politiche è fortemente condizionata dalla capacità di influire sulla distribuzione degli incentivi all'interno dell'organizzazione regolata.

Dal punto di vista strategico, è consolidato il convincimento che il *policy maker* sceglie di ricorrere alla regolazione economica quando ravvisa la possibilità di ottenere in tal modo un livello di benessere sociale aggregato maggiore di quello che si avrebbe in assenza di un impianto regolatorio.

Senza alcuna pretesa di esaustività – incompatibile con la natura circoscritta e meramente compilativa di questo lavoro – è utile richiamare che, sul piano teorico, questo problema decisionale è stato approfondito nell'ambito di due diverse scuole di pensiero: le teorie positive e le teorie normative della regolazione.

Le prime tentano di individuare la ragione ultima del ricorso alla regolazione. Si fondano sul cosiddetto *public interests approach*, secondo cui il confronto politico sulle scelte regolative produrrebbe un equilibrio di costo minimo (amministrativo) analogo a quello che si ha come esito della concorrenza sul mercato. Si tratta dunque di una visione vicina ai fondamenti dell'azione antitrust sottolineati dagli economisti della scuola istituzionalista statunitense, come Kahn e Viscusi. Due problemi principali vengono identificati in questo ambito: il rischio di una prevalenza degli interessi presidiati da gruppi organizzati e

dotati di «voce» rispetto a quelli più diffusi dei consumatori (Peltzman, 1976); il secondo, più classico, di una possibile *regulatory capture* (Stigler, 1971). La scuola positiva della regolazione approfondisce i temi della mitigazione del potere di mercato, del ruolo dei gruppi d'interesse e anche del comportamento strategico degli stessi governi, che consiglierebbe di circoscrivere *ex ante* la discrezionalità dei poteri pubblici allo scopo di tutelare consumatori e imprese.

Le teorie normative della regolazione si occupano delle modalità ottimali con cui attuarla, prefiggendosi di chiarire come essa debba essere organizzata per massimizzare il benessere sociale aggregato. La regolazione economica dovrebbe prefiggersi l'obiettivo di promuovere la concorrenza ovunque possibile, riducendo le asimmetrie informative e disegnando un sistema di incentivi capace di massimizzare la produttività degli operatori e l'efficacia del servizio per gli utenti. Sotto questo profilo, la visione normativa mostra un'affinità con le teorie della tassazione ottimale, sviluppate negli anni Settanta da Diamond e Mirrlees. Qui il principale problema consiste nell'elusività del concetto di benessere sociale (come evidenziato da Robert Arrow negli anni Cinquanta nel suo celeberrimo *impossibility theorem*), cui avrebbe risposto negli anni Settanta John Rawls: le scelte regolative vanno valutate in base agli effetti che producono sui membri della società, sulla base di criteri etici di valenza equitativa.

Seguendo un punto di vista normativo, si può argomentare che l'utilità della regolazione emerge in tre casi: *a*) quando sussiste una divergenza di obiettivi fra autorità politica e impresa incaricata del servizio; *b*) quando il delegato possiede un vantaggio informativo rispetto al delegante su aspetti cruciali della tecnologia (e dell'*effort* sottostante) rilevante per la fornitura del servizio; *c*) quando egli gode di potere di mercato.

Sono di nuovo tre³⁵ gli approcci cui il *policy maker* può ricorrere per affrontare i problemi – i «fallimenti di mercato» – appena menzionati: *a*) introdurre stimoli competitivi nel mercato in cui opera l'impresa fornitrice fino a liberalizzarlo, ove ciò sia strutturalmente fattibile ed economicamente sostenibile; *b*) ridurre il divario informativo rispetto al *provider*, estraendo

informazioni rilevanti sulla tecnologia, i costi e i clienti³⁶; c) mitigare il potere di mercato con strumenti incentivanti che emulino i pregi dell'assetto concorrenziale.

La riduzione del divario informativo presuppone che il regolatore raccolga informazioni di natura operativa e finanziaria presso le imprese, anche ricorrendo a richieste ad hoc, a fini di analisi preventiva per fondare le decisioni e di controllo per le indispensabili verifiche *ex post*. Tali informazioni tipicamente includeranno poste finanziarie e di bilancio, nonché grandezze extra-contabili, come dati relativi a costi, domanda e piani di ammortamento, con la necessaria distinzione – se rilevante – tra aree di business regolate e aree non soggette alla regolazione, secondo le pratiche di separazione contabile (*ring fencing*)³⁷.

A valle della scelta dello strumento di regolazione, il regolatore dovrà risolvere il problema del disegno tariffario, che concerne la determinazione della struttura delle tariffe – coerente con un dato livello medio di queste ultime. A tale fine, sono di ausilio le indicazioni metodologiche sviluppate nell'ambito della consolidata teoria della tariffazione ottimale, riguardanti i meccanismi di fissazione dei prezzi di *first (marginal cost pricing)* e di *second best (Ramsey pricing e tariffe a parti)*³⁸.

Connessi problemi applicativi di rilevante complessità analitica e pratica – che vengono qui solamente menzionati – riguardano la regolazione della qualità (sia essa integrata nello schema tariffario principale oppure basta su standard minimi, meccanismi premiali/sanzionatori e obiettivi di miglioramento tendenziale), il coordinamento fra regolazione tariffaria e regolazione ambientale e le modalità con cui promuovere, e finanziare, gli eventuali obblighi di servizio universale e di espansione della capacità produttiva in misura superiore a quella coerente con la massimizzazione dei profitti dell'operatore regolato.

5.3 I modelli di regolazione: una possibile tassonomia

La varietà dei modelli di regolazione che si riscontrano nell'esperienza concreta riflette la complessità delle situazioni settoriali e nazionali, frutto di vicende storiche eterogenee e di scelte di *policy* ispirate da logiche specifiche al contesto.

Volendo in ogni caso semplificare e stilizzare la lettura dei dati di realtà a beneficio della chiarezza espositiva, possono essere identificati quattro modelli di regolazione:

- a) regolazione con autorità indipendente;
- b) regolazione per contratto;
- c) concorrenza comparativa;
- d) *soft regulation*.

Il primo modello (*regolazione con autorità indipendente*) ha come riferimento storico la vicenda delle privatizzazioni britanniche degli anni Ottanta e Novanta. Suoi capisaldi sono la proprietà privata delle imprese, l'assenza di concessioni di servizio, la presenza di un'unica autorità nazionale regolazione. Il modello si scinde a sua volta in due varianti: la variante nord-americana, erede della regolazione basata sulle *Public Commission* degli anni Trenta, caratterizzata da una separazione netta dall'Esecutivo e dalla natura quasi-giudiziaria degli organismi settoriali³⁹; e la variante propriamente inglese, fondata su *regulator* talvolta di natura individuale e personale, dotati di un collegamento funzionale con le amministrazioni ministeriali di riferimento⁴⁰. Il modello italiano si avvicina a quello inglese, ma se ne differenzia per una maggiore autonomia, o distanza (*arm's length*), rispetto all'Esecutivo.

Il secondo modello (*regolazione per contratto*) prende a riferimento l'esperienza francese, spesso adottata dalla *World Bank* come elemento di condizionalità degli interventi di riforma dei settori infrastrutturali finanziati nei paesi in via di sviluppo: la proprietà degli *asset* è pubblica; il servizio è fornito sulla base di contratti di lunga durata; l'autorità di regolazione tende a essere situata a livello locale. Qualità e investimenti sono i «terreni elettivi» della regolazione per contratto in quanto i loro *outcome* si prestano bene a essere contrattualizzati, anche sulla base di meccanismi premiali e/o sanzionatori volti a rafforzare la cogenza degli impegni. Questa è la logica che ispira i *Contratti di programma* stipulati in Italia fra i concedenti ministeriali e i grandi concessionari di servizio pubblico: strumenti non a caso mutuati dai *Contrats de plan* diffusi olttralpe.

La moderna teoria della regolazione ritiene che entrambi i modelli⁴¹ siano compatibili sia con gli strumenti della tariffazione statica – tanto al costo medio (*cost of service regulation*), quanto ottimale (*Ramsey-Boiteaux pricing*) – sia con quelli dinamici della regolazione incentivante in condizioni di certezza informativa (in primis i vincoli dinamici alla crescita dei prezzi controllati, ottenuti con i meccanismi a incentivo⁴² del *price* e del *revenue cap*) oppure di asimmetria informativa⁴³ (dove acquistano rilievo i problemi di agenzia, gli incentivi interni all'impresa regolata e la credibilità del regolatore).

Il terzo modello (*concorrenza comparativa*, detta anche *yardstick competition*) è riconducibile a un'intuizione formulata da Andrei Shleifer nel 1985. L'obiettivo è introdurre stimoli di efficienza nelle situazioni in cui non è possibile il confronto competitivo diretto fra imprese, proprio della concorrenza *nel* mercato. L'impresa regolata viene assoggettata a vincoli quantificati con stime empiriche (di norma di tipo econometrico) dei costi operativi sostenuti da imprese confrontabili, controllando per variabili di natura idiosincratice (di contesto, morfologiche e ambientali), in modo da costruire una frontiera (*benchmark*) di efficienza contro cui misurare la performance dell'impresa regolata. L'ipotesi sottostante postula dunque che imprese operanti in condizioni analoghe presentino livelli di costo confrontabili. Si tratta di un'alternativa alle gare per il mercato, ma anche a forme di regolazione del tasso di profitto o delle tariffe finali, che trova un'utile applicazione nel caso dei servizi forniti in ambiti monopolistici locali.

Il quarto modello (*soft regulation*), infine, si attua attraverso la pubblicizzazione delle prestazioni e delle condizioni di erogazione dei servizi, in modo da stimolare, tramite comportamenti emulativi, miglioramenti di efficienza, di efficacia e di qualità del servizio. L'idea è di attivare meccanismi aziendali di «*competition through reputation and embarrassment*», facendo leva sull'interesse delle imprese a preservare la loro credibilità nei confronti degli utenti e delle altre imprese. Un esempio è dato dal confronto competitivo che, sia pure in forma «debole», si può sviluppare con il sistema delle Carte dei servizi basate su impegni sulla qualità del servizio auto-determinati dalle imprese.

6. L'esperienza italiana dei settori Nars: qualche considerazione conclusiva

Le scelte di regolazione compiute nei vari sistemi economici influenzano il loro grado di competitività. La situazione italiana si caratterizza per un «percorso interrotto» di riforma della regolazione, di apertura dei mercati e di semplificazione normativa: un processo coraggiosamente avviato negli anni Novanta, ma che fatica a essere perseguito con continuità e, soprattutto, a produrre effetti percepibili sulla produttività aggregata.

Certamente la regolazione indipendente deve affrontare sfide ardue in un paese che, per tradizione culturale, orientamenti politici e scelte istituzionali, è strutturalmente poco incline alla promozione della concorrenza e all'impiego di strumenti di mercato per garantire l'offerta di servizi pubblici meritevoli ma dotati di valenze industriali⁴⁴.

Forzando in qualche misura la varietà delle situazioni settoriali, sono essenzialmente tre i modelli regolatori che prevalgono in Italia⁴⁵: a) il modello di vigilanza sui mercati finanziari, dove le riforme recenti, riguardanti l'assetto di vertice della Banca d'Italia e la ridistribuzione delle funzioni fra quest'ultima, la Consob e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁴⁶, tendono a far prevalere un assetto orientato alla supervisione per funzioni⁴⁷; b) il modello delle autorità amministrative indipendenti, soggetti autonomi rispetto all'Esecutivo oltre che dagli operatori dei settori regolati, ma privi di un ancoraggio costituzionale, introdotto dalla legge n. 481 del 1995 nei settori energetici e delle telecomunicazioni; c) la regolazione ibrida vigente per gli altri settori a rete, dove all'organo tecnico – il Nars – spettano compiti di proposta e al livello politico – il Cipe – compiti di attuazione amministrativa, realizzati attraverso la sintesi nell'organo collegiale di orientamenti ministeriali, non necessariamente fra loro convergenti.

In questa sede non è possibile, né opportuno addentarsi nella valutazione della performance del sistema finanziario italiano, in particolare nel contesto dell'attuale congiuntura. Si tratta comunque di un sistema che opera da decenni in un ambiente segnato da una regolazione molto incisiva. Varie ana-

lisi hanno sottolineato che, paradossalmente, il minore dinamismo relativo dell'industria dell'intermediazione bancaria ha permesso di schermare il sistema dall'attuale «tsunami» sistemico; un ruolo riconoscibile hanno avuto i meccanismi regolazione e di vigilanza prudenziale sugli intermediari che hanno impedito effetti di contagio. Per il futuro, l'auspicio autorevole è che il sistema si rafforzi, riducendo il debito e accrescendo la dotazione di capitale.

Nei grandi settori a rete investiti dalle riforme normative degli anni Novanta – l'energia e le telecomunicazioni – è ormai fuori discussione che il percorso di apertura dei mercati abbia varcato il punto di non reversibilità. Ciò è percepibile anche a scala individuale nel caso delle telecomunicazioni, dove lo straordinario progresso tecnologico ha permesso a un numero crescente di operatori di inseguire crescita della domanda e diversificazione delle preferenze degli utenti; ne sono derivati tassi di *switching* apprezzabili. Il fenomeno è meno netto nei settori energetici, a motivo di un minore dinamismo tecnologico, di una più contenuta espansione del mercato e di una maggiore resilienza degli utenti finali, date anche posizioni dominanti di maggiore consistenza rispetto alle telecomunicazioni.

Più difficile appare la situazione del terzo insieme di settori, quelli che ricadono nella competenza del Nars. Nato sulle ceneri delle esperienze dei meccanismi di «comando e controllo» del secondo dopoguerra, attuati con la determinazione dei prezzi finali di beni e servizi di «prima necessità» per opera del *Comitato interministeriale dei prezzi* (il Cip e le sue articolazioni locali, i Cpp), il Nars trova una *ratio* fondativa sul terreno della *political economy* degli anni Novanta. Troppo radicati erano allora – lo sono forse tuttora – gli interessi tangibili dei vari *stakeholder* nelle concessionarie di servizio pubblico destinatarie di un'invasiva regolazione ministeriale, troppo solida la prevalenza della proprietà pubblica, riflessa nel permanere di quote azionarie del Tesoro maggioritarie quando non totalitarie nel capitale delle imprese, troppo incerte le prospettive di un autentico gioco concorrenziale per acqua, strade e ferrovie da consigliare al legislatore del tempo scelte prudenti e conservative nel tracciare il perimetro della regolazione indipendente per i settori a rete.

L'inevitabile ambiguità che caratterizza lo svolgimento di funzioni di regolazione attestate presso l'esecutivo, sia pure nell'ambito di un organismo di natura tecnica quale è il Nars, che ha sempre dato prova di competenza, spesso di coraggio, nelle proposte tecniche sottoposte per le decisioni del Cipe, accentua le difficoltà dovute all'eterogeneità e alla rigidità dei settori vigilati. Si tratta infatti di settori dove i margini potenziali di apertura alla concorrenza nei mercati a valle e le prospettive di riduzione della mano pubblica, sebbene non nulli, sono obiettivamente meno nitidi che altrove⁴⁸ (Scarpa, 2009).

A queste considerazioni va oggi aggiunto un inevitabile elemento congiunturale. La presente situazione di crisi finanziaria ha infatti visto un inatteso ritorno in auge della mano pubblica come «garante di ultima istanza» della solvibilità e stabilità del sistema finanziario (Siniscalco, 2008; D'Apice e Ferri, 2009). L'erompere della crisi finanziaria e il suo faticoso contenimento a prezzo di un ricorso a massicci interventi di garanzia e di capitale pubblico hanno finito per porre in discussione gli stessi confini fra Stato e Mercato, sull'onda di uno scetticismo crescente circa le «meravigliose sorti progressive» dell'economia di mercato, sebbene spesso basato su argomentazioni strumentali ed emotive (Padoa-Schioppa, 2009). Al di là degli eccessi del momento, letture convergenti giudicano la fase attuale di faticosa uscita dalla crisi come poco propizia per una ripresa in tempi brevi della stagione di apertura dei mercati, di liberalizzazione e di completamento della riforma della regolazione indipendente.

La recente *survey* che l'Ocse ha dedicato alla situazione economica italiana approfondisce il tema della riforma della regolazione, sostanzando la tesi esposta all'inizio⁴⁹. L'analisi muove da un indiscusso elemento fattuale: il *break* strutturale nella produttività per abitante dell'Italia che, a partire dal 2000, prende a divergere da quella dei maggiori paesi industrializzati, flettendo verso il basso e collocandosi nel 2007 ben al di sotto della media dei paesi dell'Ue-15⁵⁰. Poiché la caduta della produttività è interamente riconducibile all'andamento sfavorevole del valore aggiunto per occupato, essa denota un effettivo deterioramento della posizione competitiva del sistema produttivo. L'ipotesi da verificare è che la stasi nel processo di riforma del-

la regolazione e di apertura dei mercati possa aver concorso a causare quel divario, e forse ad amplificarlo. L'organismo parigino, basandosi sul monitoraggio della normativa sintetizzato negli indicatori di *product market regulation*, sull'andamento di alcuni indicatori economici significativamente correlati alla crescita⁵¹ e su stime econometriche di un modello esplicativo della produttività del lavoro in venti settori dell'economia, valuta che i benefici che l'Italia potrebbe conseguire in termini di produttività e di crescita aggregata con un miglioramento nella qualità della regolazione siano consistenti, specie se raffrontati con altri paesi Ocse⁵².

Lo studio Ocse rappresenta un monito autorevole sulla necessità di riprendere con decisione il cammino di riforma della regolazione, di liberalizzazione dei mercati e semplificazione avviato in Italia all'inizio degli anni Novanta. Progressi importanti in questa direzione potrebbero essere raggiunti rafforzando il quadro di regolazione dei settori sottoposti alla giurisdizione del Nars; in particolare, rafforzandone le strutture tecniche, rendendo cogente l'acquisizione di informazioni, aumentandone la distanza dal vertice governativo. Rimandando ai contributi settoriali contenuti in questo volume per approfondimenti di maggior merito, una rapida disanima del quadro regolatorio di questi settori conferma la presenza di rilevanti criticità e contraddizioni.

Nel *settore postale*, dove pure si stanno affacciando sul mercato nuovi operatori privati o a partecipazione pubblica in vista dell'imminente liberalizzazione che, sebbene avviato con ritardo dal legislatore europeo per effetto dell'ostinata azione di *lobbying* dei «campioni nazionali» dell'Europa continentale del settore, dovrà comunque essere completata entro l'inizio del 2011, come stabilito dalla terza direttiva sui servizi postali (Arrigo, 2008); non si intravedono indicazioni di una riduzione della presenza pubblica nell'azionariato dell'operatore dominante; né sembra più essere all'ordine del giorno la questione, che visse un'effimera stagione di attualità durante la precedente legislatura, dell'assegnazione delle competenze regolatorie sul settore all'Autorità per le telecomunicazioni, motivata da evidenti ragioni di crescente affinità e convergenza tra i mercati – e

fra gli operatori – dei servizi postali tradizionali e quelli emergenti delle comunicazioni elettroniche⁵³. Rimane aperto il tema della ridefinizione del perimetro dei servizi universali e del loro finanziamento su basi eque e non distorsive.

Nel *settore idrico*, il lentissimo processo di transizione al regime del fornitore verticalmente e orizzontalmente integrato, previsto dalla riforma degli anni Novanta, appare in stallo, sia per l'erraticità della normativa settoriale, sia per i limiti intrinseci della regolazione a regime, che scoraggia l'entrata di capitali privati e offre più di un appiglio agli enti locali per conservare ostinatamente il controllo gestionale e proprietario sulle imprese (Anwandter e Rubino, 2006; Danesi, Passarelli e Peruzzi, 2008).

Nell'*ipertrofico settore aeroportuale* italiano⁵⁴, dove pure si è verificato un processo di cessione di quote pubbliche che ne ha in larga parte trasferito il controllo all'azionariato privato, la regolazione rimane prerogativa di un organismo tecnico (l'Enac), scarsamente attrezzato per integrare le competenze tecniche nella logica della regolazione economica (Isae, 2008; Sciandra, 2009; Capitolo 3.1 in questo volume).

Nel *settore autostradale*, oggi quasi totalmente privatizzato ma segnato dal gigantesco conflitto d'interessi istituzionale in capo all'ircocervo Anas, l'ambiguità dell'assetto raggiunge il punto più estremo: interventi legislativi pensati per stabilizzare gli elevatissimi livelli di redditività del principale operatore (Bergantino, Ponti e Ragazzi, 2008; Ragazzi, 2008; Capitolo 3.2 in questo volume) e poi rapidamente estesi «per contiguità» ad altri operatori hanno finito per esautorare la legittimità dello stesso Cipe, scardinando l'impianto di regolazione basato sul *price cap* messo a punto, con fatica, dal Nars durante la seconda metà degli anni Novanta.

Anche nel *settore ferroviario* l'andamento delle scelte di regolazione compiute dagli organismi ministeriali è stato assai ondivago. All'inizio del decennio in corso il Cipe-Nars definì uno schema di regolazione incentivante sia per le tariffe dei servizi passeggeri a medio-lunga percorrenza (Mlp, il segmento dove più labile è il confine fra l'offerta residuale di un servizio pubblico di mobilità e la possibilità di cogliere i vantaggi di un *business* profittevole in quanto poco soggetto alla concorrenza

inter-modale), sia per i pedaggi di accesso all'infrastruttura, dove venne adottato uno schema di *third party access*, coerente con la prossima liberalizzazione dei servizi di trasporto. Ma nel biennio successivo, pressioni del Tesoro bloccavano gli adeguamenti tariffari previsti dalla manovra di riequilibrio, contribuendo a dilatare le perdite di bilancio registrate da FS. Il cerchio si chiude nel dicembre del 2006, quando il nuovo governo di centro-sinistra accetta supinamente l'argomentazione sostenuta dall'azienda ferroviaria secondo la quale, dovendosi ormai considerare acquisita la liberalizzazione (formale) dei servizi Mlp, a Trenitalia spetterebbe piena libertà tariffaria, nonostante la presenza di condizioni di fatto monopolistiche sulla totalità di tratte servite⁵⁵.

Gli esempi dei settori Nars cui si è fatto cenno in precedenza illustrano con chiarezza le tre motivazioni principali addotte dalla teoria economica per evidenziare la debolezza della regolazione attuata in forme non indipendenti dal potere politico:

- 1) carenza di un credibile *commitment*, ciò che implica una forte esposizione alle *vagaries* della politica (Trenitalia, Mlp);
- 2) scarsa tensione all'efficienza da parte delle aziende, senza una trasparente distinzione di ruoli tra regolatore e regolato e con schemi di incentivo a basso potenziale, conseguenza di una pluralità dei «principali» in contrasto tra loro (settore idrico);
- 3) cattura del regolatore da parte dell'impresa regolata (autostrade).

A parere di chi scrive, risultano ancora valide e condivisibili le conclusioni raggiunte da una riflessione condotta all'inizio del decennio, in esito a una ricognizione valutativa di tipo «orizzontale» del quadro regolatorio dei principali settori di pubblica utilità⁵⁶. Ricorrendo al discrimine della «dotazione istituzionale» dell'apparato di regolazione e della «separazione» fra responsabilità politica e titolarità della gestione e organizzazione dei servizi, il lavoro argomentava che un «meccanismo di regolazione basato su un *regulatory board*, distaccato e distinto dalla burocrazia pubblica, sembra ottenere – almeno con riferimento all'obiettivo specifico dell'efficienza dei mercati e della tutela dell'utenza – le migliori performance, dati i vincoli degli stessi processi di regolamentazione».

Una conclusione che, intatta, può essere riproposta anche oggi, alla luce del sostanziale stallo che sta segnando, ormai da anni, il percorso di riduzione della mano pubblica, di apertura concorrenziale dei mercati, di riforma della regolazione.

Note

¹ Talvolta – e da taluno – detto anche «monopolio tecnico» per sottolineare che la rigidità dell'offerta riflette principalmente fattori ingegneristici e organizzativi tipici della rete fissa.

² Le tassonomie che comparano i settori di pubblica utilità con riferimenti alle loro caratteristiche salienti (struttura della filiera, natura del servizio, profili di meritorietà, esternalità associate, eccetera) sono alquanto numerose (usando un eufemismo...). Assumendoci pienamente i rischi di una scelta discrezionale, si rimanda a Kessides (1993).

³ Per una descrizione della genesi dell'organismo e una discussione dei suoi primi anni di attività nei vari settori di competenza, si rinvia al numero monografico che vi dedicò alcuni anni fa la rivista *Economia Pubblica* (2002). Si rimanda anche alla descrizione di competenze e funzioni dell'organismo svolta nel §. 1.5 di questo volume.

⁴ La letteratura economica è concorde nel ritenere che, in condizioni di completezza contrattuale e simmetria informativa, per un *welfare maximising benevolent planner* sarebbe indifferente organizzare l'offerta di servizi di rilevanza pubblica attraverso un'impresa privata o una pubblica. Questa conclusione è argomentabile in base a due ordini di considerazioni, rispettivamente risalenti ai classici contributi di Williamson (1976) e di Sappington e Stiglitz (1987). Da un lato, si osserva che il *policy maker*, controllando pienamente l'impresa pubblica, è in grado di ottenere da essa la medesima performance di un'impresa privata, assegnando gli stessi incentivi a manager e lavoratori di un'impresa privata. Si può simmetricamente dimostrare che risulta socialmente efficiente delegare il perseguimento degli obiettivi «desiderabili» di efficienza allocativa, equità distributiva e di performance produttiva a un fornitore privato purché selezionato con gara competitiva.

⁵ Riprendendo una nota espressione evidenziata da Cassese (2006).

⁶ Traducendo impropriamente con questa espressione il concetto di *affordability*.

⁷ Esempi tipici sono la trazione elettrica nell'Ottocento, le comunicazioni elettroniche nel secondo dopoguerra e, più di recente, l'accesso diffuso a Internet.

⁸ Le cosiddette teorie della «crescita endogena» o le «nuove teorie della crescita» sono state sviluppate negli anni Ottanta dello scorso secolo per opera di economisti come Paul Romer, Richard Nelson e Philippe Aghion in seguito alle critiche avanzate al modello di crescita neo-classico in cui, come noto, nel

lungo periodo del tasso di crescita di un'economia è determinato dal saggio di risparmio (Harrod-Domar) o dal progresso tecnico (Solow) che tuttavia, avendo natura esogena, non vengono «spiegati» dal modello. La teoria della crescita endogena cerca di superare questo limite costruendo modelli nei quali il comportamento aggregato di un sistema economico trova fondamento in elementi di natura microeconomica. Secondo questo approccio, la disponibilità di nuove tecnologie e di capitale umano qualificato, fattori che presentano rendimenti di scala crescenti, ha un ruolo rilevante nel determinare il potenziale di crescita di un sistema economico. La teoria della crescita endogena dimostra inoltre che interventi di politica, come i sussidi alla ricerca e sviluppo o il sostegno a programmi di formazione e all'istruzione, possono avere effetti persistenti sul tasso di crescita, stimolando la propensione a innovare.

⁹ Si veda Di Giacinto *et al.* (2009). Proprio per tenere conto della possibile indeterminazione del segno degli effetti netti e integrare nella verifica empirica fenomeni di determinazione simultanea delle variabili endogene, questo lavoro ricorre a tecniche di validazione empirica econometricamente robuste (cosiddetto stime VAR). Gli autori trovano evidenze significative di effetti positivi degli investimenti in capitale pubblico: sia nel breve periodo, sul prodotto e sull'occupazione (di tipo cioè «keynesiano»); sia nel lungo, sulla crescita potenziale, che segnalerebbero una complementarità fra capitale pubblico e capitale privato, pur con alcune qualificazioni e cautele nella disaggregazione regionale e nella dimensione degli effetti di *spillover* derivanti da investimenti pubblici localizzati in regioni contigue e/o a livello nazionale.

¹⁰ Estache e Fay (2007).

¹¹ Chiamati «sentieri d'impatto» in questo particolare contesto.

¹² Il tema, scientificamente ancora controverso, è condiviso anche dalle reti elettriche e di telecomunicazione.

¹³ Effettuata per trasporti, energia, telecomunicazioni e istruzione, declinata a livello regionale (cosiddetto livello di disaggregazione NUTS-2). Rispetto all'Italia, appariva ancora indietro la Spagna, allora all'inizio del suo virtuoso processo di recupero infrastrutturale, in gran parte basato su un utilizzo efficace dei fondi strutturali comunitari e da una ampia partecipazione privata al finanziamento dei progetti. Il *ranking* odierno è diverso: il paese iberico si colloca davanti all'Italia, soprattutto per le infrastrutture e i nodi trasportistici.

¹⁴ Occorre chiamare a una particolare cautela nell'utilizzo di queste graduatorie che, per loro natura, riflettono forti elementi di soggettività. Le classifiche del *World Economic Forum* sono infatti compilate in base sia a dati pubblici, sia a sondaggi presso primari operatori di mercato (il cosiddetto *Executive opinion survey*) condotti annualmente in collaborazione con istituti ricerca e organizzazioni imprenditoriali nei paesi interessati dalla relazione.

¹⁵ Sarebbero in particolare le infrastrutture di trasporto a presentare le maggiori criticità in quanto risulterebbe qui particolarmente elevato il rapporto – espresso in termini di costi monetari efficienti – con gli altri fattori produttivi richiesti per l'erogazione dei servizi finali. Tali infrastrutture sarebbero inoltre caratterizzate da una particolare rigidità in termini di aggiustamento fattoriale *ex post*.

¹⁶ Per la precisione, i quesiti che ci si è posti sono i seguenti: 1) come calcolare la tariffa di accesso e uso dell'infrastruttura; 2) come valorizzare la produzione e la fornitura del servizio offerto tramite l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura; 3) decidere se e dove investire, considerando le interrelazioni tra decisioni di costruzione, di gestione e di uso di più infrastrutture; 4) definire l'assetto del settore regolato e 5) la sua governance.

¹⁷ Allo scopo di dipanare possibili confusioni indotte dal contesto tematico del volume, è appena il caso di ricordare che il soggetto indipendente evocato nel passaggio non necessariamente coincide con l'autorità di regolazione settoriale. Si tratta di un'unità (o di un'agenzia) incaricata dell'analisi e della valutazione dei progetti, anch'essa – come quella – sufficientemente distante (*arm's length*) dalla politica. Entrambe le strutture condividono convergenti finalità allocative: mentre la prima «parla alle imprese», essendo incaricata di definire le regole di funzionamento del mercato con particolare riferimento ai prezzi dei segmenti non contendibili della filiera, alla qualità del servizio e alle regole di accesso alla porzione condivisa dell'infrastruttura, la seconda «parla al *policy maker*», rassegnando a quest'ultimo, «per le decisioni», le valutazioni di costo-efficacia dell'impatto sul benessere sociale di scelte di investimento tra loro potenzialmente alternative. Mandato, strumenti, approcci, competenze e organizzazione dei due soggetti appaiono dunque diversi anche se per certi versi complementari: in particolare, i pareri dell'unità di valutazione precedono logicamente le decisioni dell'autorità di regolazione. Se il complesso di tali elementi renda preferibile l'unificazione piuttosto che la distinzione dei due ruoli in capo a un unico organismo pubblico è fondamentalmente una questione di *design* istituzionale, meritevole di una riflessione qui non condotta.

¹⁸ Legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «*Delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive*», successivamente inglobata nel D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163/2006 (il «Codice dei contratti pubblici»; artt. 161-194). Il connesso Programma delle Infrastrutture Strategiche (Pis), approvato dal Cipe con la delibera n. 121/2001, individua un insieme di opere infrastrutturali di natura prevalentemente trasportistica e nodale (strade, autostrade, ferrovie, hub interportuali, sistemi urbani, allacciamenti aeroportuali, piattaforme logistiche, grandi schemi di adduzione idrica, oltre al Mose per la laguna veneta e al Ponte sullo Stretto di Messina), disposti in «corridoi». Nella sua versione iniziale il Programma prevedeva 228 opere per un costo di 126 miliardi di euro, a fronte di una disponibilità finanziaria di circa 12 miliardi di euro. Il Programma ha subito numerose modificazioni e integrazioni negli anni successivi, attraverso i vari Dpef. Aggiornamenti rilevanti del Programma sono stati operati con la delibera Cipe n. 69/2008 di approvazione del Dpef 2009-2013 che ha elevato a 174 miliardi di euro il costo dell'intero Programma e con la Relazione sullo stato di attuazione del PIS, presentata al Cipe nel marzo del 2009, che contiene una valutazione dello stato di avanzamento della «legge Obiettivo» (ferma a poco più del 30%, in termini di opere che hanno comunque superato l'asticella della valutazione progettuale e si trovano in uno

degli stadi successivi) e compone un nuovo elenco delle esigenze infrastrutturali delle Regioni.

¹⁹ Il recente saggio di Tonetti (2009) dà conto di qualche avanzata ma ancora parziale esperienza regionale.

²⁰ La Direttiva 42/2001/CE sulla Vas afferma che cittadini più informati e attivamente impegnati nel processo decisionale in campo ambientale «...costituiscono una forza nuova e potente, che permette di ottenere risultati ambientali».

²¹ «Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale», stipulata a Arhus (Danimarca) il 25 giugno 1998. L'articolo 7 tratta della partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale.

²² Il sistema detto di *notice-and-comment* nasce negli Stati Uniti come passaggio fondamentale di formazione della legge. Si tratta di un iter istruttorio imperniato sulla pubblicazione della proposta di legge al fine di ricevere eventuali osservazioni da parte del «*general public*». L'istituto è stato introdotto nel 1946 dalla legge statunitense sul procedimento amministrativo (*Administrative Procedure Act*), emendata nel 1966, il cui paragrafo 553, dedicato al «*rule making*», stabilisce che: «*General notice of proposed rule making shall be published in the Federal Register, unless persons subject thereto are named and either personally served or otherwise have actual notice thereof in accordance with law. The notice shall include: (1) a statement of the time, place, and nature of public rule making proceedings; (2) reference to the legal authority under which the rule is proposed; and (3) either the terms or substance of the proposed rule or a description of the subjects and issues involve ... After notice ... the agency shall give interested persons an opportunity to participate in the rule making through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation. After consideration of the relevant matter presented, the agency shall incorporate in the rules adopted a concise general statement of their basis and purpose*». Le norme non soggette nella fase ascendente alla procedura di *notice-and-comment* prevista della legge citata sono quelle inerenti a questioni militari o di politica estera o alla gestione di agenzie pubbliche, nonché a prestiti, sovvenzioni, finanziamenti o contratti.

²³ Per i progetti minori, il *débat* è attivabile su istanza di vari soggetti investiti del potere d'iniziativa: il «*maître d'ouvrage*», l'ente pubblico responsabile del progetto, un numero minimo di dieci parlamentari, un consiglio regionale, un consiglio provinciale, un consiglio comunale, un consorzio di enti locali, un'associazione ambientalista riconosciuta. Si veda Casini (2009), che discute anche l'istituto della *public inquiry* britannica e le sue varianti.

²⁴ Come nel caso della cosiddetta Gronda di ponente di Genova, su cui è in atto un'ampia e animata discussione sulle soluzioni progettuali, organizzata in forma di dibattito pubblico dall'amministrazione comunale.

²⁵ Il concetto di «politica industriale» è oggi divenuto, come noto, alquanto controverso in quanto è talvolta percepito come evocativo di inter-

venti di tipo dirigistico sulla configurazione settoriale di un sistema economico. Senza ovviamente addentrarsi in questo ginepraio, con tale locuzione intendiamo le azioni di politica economica (soprattutto quando indirizzate all'economia nel suo complesso, attraverso politiche dei fattori di taglio «orizzontale») volte a rafforzare, con metodi non lesivi della concorrenza, la posizione competitiva dei destinatari di tali azioni.

²⁶ Sul punto si vedano Nomisma (2003), Pozzi (2008) e, per un inquadramento tematico nel contesto delle moderne politiche comunitarie, la recente sistemazione di Bianchi e Labory (2009).

²⁷ Da questa visione scaturiscono le iniziative pan-europee di rafforzamento della dotazione infrastrutturale europea attraverso lo sviluppo di corridoi strategici. Perno di questa iniziativa è l'individuazione di trenta progetti prioritari nei trasporti (cosiddetto *Trans European Networks*, o TEN-T, cui si affiancheranno nel 2006 i progetti prioritari TEN-E per le reti energetiche), una lista proposta dal gruppo Van Miert e adottata dal 2004 dal Consiglio e dal Parlamento (COM 884/2004/CE).

²⁸ Newbury (2001).

²⁹ L'esperienza del paese transalpino è in particolare istruttiva negli schemi di finanziamento a incentivo per grandi opere ferroviarie.

³⁰ La legge quadro sulle opere pubbliche, emanata nel 1994 (legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante «Legge quadro in materia di lavori pubblici», nota come «legge Merloni»), ha subito almeno tre successive revisioni, per essere poi riassorbita nel decreto legislativo n. 163/06 (il cosiddetto «Codice degli appalti» o «Codice dei contratti pubblici»); il relativo regolamento attuativo è stato emanato ben cinque anni dopo l'approvazione della legge del 1994. Nel 2001, il varo della «legge Obiettivo» ha ulteriormente modificato il quadro delle regole e delle procedure, con l'introduzione di figure nuove, come quella del *general contractor*, l'impresa che si occupa in modo unitario della progettazione, del finanziamento e dell'esecuzione di una grande opera.

³¹ Il citato Rapporto dell'Ance (2009) informa che dal 2003 al 2008 sono state bandite quasi 2000 gare in *project financing* per un importo complessivo di circa 26,7 M€, di cui 16,5 milioni per gare a iniziativa del promotore e 10,2 milioni per gare a iniziativa pubblica. Nel 2008, le tipologie di interventi più frequentemente andati a gara su proposta del promotore sono stati i cimiteri, le reti gas e i parcheggi.

³² Ad esempio, il premio Nobel George Stigler definiva la regolazione come il «tentativo da parte dello Stato di influenzare il comportamento economico di agenti privati» (Stigler, 1981); Jean-Jaques Laffont, studioso di formazione matematica, fino alla sua prematura scomparsa divenuto uno dei massimi esperti di economia pubblica e dell'informazione, giungeva alla regolazione muovendo dal campo dell'organizzazione industriale nelle situazioni di concorrenza imperfetta e di interdipendenza strategica, definendola come «*the public economics face of industrial regulation. It explores the various ways in which governments interfere with industrial activities for the good or for the bad*» (Laffont, 1994); il glossario contenuto nell'autorevole *Body of Knowledge on Infrastructure Regulation*, curato dall'Università della Florida, definisce la

regolazione come «*the process whereby the designated government authority provides oversight and establishes rules for firms in an industry. Regulation places constraints on behaviour, establishes good (or bad) incentives, and addresses issues that are politically contentious. Decisions are implemented through a rule or order issued by an executive authority or regulatory agency of a government and having the force of law*». Anche in questo caso risulta evidente la natura strumentale della regolazione, costituita da un insieme di norme comportamentali rivolte alle imprese, ispirate da logiche di incentivo ma attuate con forza di legge. Da ultimo, una definizione di regolazione che appare piuttosto convincente a chi scrive in quanto di taglio schiettamente pragmatico, è quella proposta da Marzi, Prosperetti e Putzu (2001) nel loro limpido manuale universitario: «Insieme di misure esplicite con cui lo Stato induce negli agenti comportamenti che, altrimenti, non sarebbero adottati».

³³ Il paragrafo è in parte basato su Jamison e Berg (2008).

³⁴ Armstrong, Cowans e Vickers (1994).

³⁵ Vale la pena di ricordare che la ricorrenza è puramente casuale, né vi è alcuna giustapposizione fra i due elementi.

³⁶ Oppure inducendolo a rivelare tali informazioni offrendogli un contratto efficiente, ossia di tipo *incentive compatible*, come direbbe un economista formatosi alla scuola di Jean Tirole o di Olivier Hart.

³⁷ Cremer, Cremer e De Donder (2006)

³⁸ Un riferimento di scuola è dato, fra i tanti, dal classico manuale di Brown e Silbey (1986).

³⁹ Come il regolatore energetico (*Federal energy regulatory commission*, FERC), quello delle telecomunicazioni (*Federal communications commission*, FCC) e le *Public utility commission* (PUC) a livello dei singoli Stati, con competenze estese anche al consolidamento infrastrutturale.

⁴⁰ Con uffici inizialmente diretti da un singolo *Director general*, come è stato nei casi di Ofcom, Offer e Ofgem.

⁴¹ Coco e De Vincenti (2008).

⁴² I riferimenti vanno al *paper* precursore di Vogelsang e Finsinger (1979) e alla sistemazione organica data al problema da Armstrong *et al.* (1994), sulla scorta delle privatizzazioni inglesi delle *public utilities* degli anni Ottanta.

⁴³ Qui i riferimenti sono al fondamentale contributo teorico di Baron e Myerson (1982) e al testo di Laffont e Tirole (1993).

⁴⁴ Gobbo (1997) e Pera (2009).

⁴⁵ Tra le numerose, dotte letture di un tema controverso, si rimanda a Merusi e Passaro (2003), Clarich (2005) e a Napolitano (2005).

⁴⁶ Ci si riferisce in particolare alla legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, e al D.Lgs. 29 dicembre 2006, n. 303, recante norme di coordinamento del Testo unico bancario e del Testo unico sulla finanza con la legge 28 dicembre 2005, n. 262.

⁴⁷ In particolare, riconfermando alla Banca d'Italia il mandato di stabilità sistemica, razionalizzando in capo alla Consob i compiti di trasparenza e

all'Antitrust quelli relativi alla tutela del mercato, ivi inclusi quelli sul settore creditizio.

⁴⁸ L'ovvio riferimento non è tanto al settore delle telecomunicazioni, un caso di liberalizzazione «facile» grazie all'impetuoso progresso tecnico sviluppatosi dagli anni Novanta, che ha determinato un drastico abbassamento dei costi e ha favorito la fortissima diversificazione della gamma dei servizi offerti, rendendo sostenibile lo straordinario ampliamento di domanda che ne è seguito, quanto a quello, assai più complesso, dell'energia, dove pesano rigidità strutturali. Sull'esperimento italiano di liberalizzazione dei mercati energetici si veda Ranci (2005).

⁴⁹ Ossia a distanza di alcuni anni dalla prima, storica «Regulatory Review» del nostro paese, pubblicata nel 2001, e anticipando parte dei risultati contenuti nella seconda Review, la cui uscita è prevista nell'anno in corso.

⁵⁰ Si veda Oecd (2009), Capitolo 3, *Supporting Regulatory Reform*, pagg. 63-91 e in particolare la fig. 3.1.

⁵¹ Tra cui la quota delle esportazioni sul prodotto, l'incidenza degli investimenti diretti esteri, la demografia d'impresa, gli investimenti in ricerca e sviluppo, l'istruzione.

⁵² In particolare, attraverso alcuni esercizi di simulazione l'Ocse valuta che le riforme della regolazione poste in essere tra il 1998 e il 2007 avrebbero accresciuto, a parità di ogni altra condizione, la produttività del lavoro di circa il 2 % in termini cumulati (in presenza di un andamento sostanzialmente piatto di quest'ultima evidenziato dai conti nazionali nel medesimo periodo). Inoltre, allineare istantaneamente gli standard regolatori italiani alle migliori pratiche dei paesi industriali (un'ipotesi estrema, presentata per fornire un *benchmark* di riferimento) permetterebbe di ottenere una crescita aggiuntiva della produttività del lavoro del 14% nell'arco di un decennio.

⁵³ La misura di riordino della regolazione per i servizi postali era contenuta in un disegno di legge di natura più ampia, volto al riassetto e al completamento del quadro di regolazione indipendente per i servizi di pubblica utilità. L'intervento legislativo prefigurava l'istituzione di una nuova Autorità sui trasporti (per la precisione, si sarebbe trattato dell'*Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto*) e l'attribuzione delle competenze sul settore idrico all'Autorità per l'energia. Si veda: Senato della Repubblica, XV Legislatura, Disegno di legge n. 1366, recante «*Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi*», comunicato alla Presidenza il 5 marzo 2007.

⁵⁴ Che annovera 103 scali civili, la maggioranza dei quali di modeste dimensioni e raggio operativo.

⁵⁵ Per esposizioni in indiretto contraddittorio si vedano Macchiati *et al.* (2007) e De Vincenti (2008).

⁵⁶ Petretto (2000).