



Progetto



(Innovare l'informazione per migliorare il mercato e il benessere dei cittadini)

Liberalizzazioni di “seconda generazione”: un confronto internazionale su misure e mercati

a cura di:

Cristina Lerico

Riccardo Sanna

23 giugno 2008

Indice

Lo Stato dell'arte	3
La disciplina europea	9
Concorrenza e competitività	14
1. Le professioni.....	29
2. Distribuzione commerciale.....	33
3. Informazione sui prezzi dei prodotti agro-alimentari	43
4. Taxi	49
5. Trasporti locali.....	54
6. I farmaci	60
7. Le banche	67
8. Rc Auto	71

Bibliografia

Lo Stato dell'arte

Nell'idea del cosiddetto mercato unico europeo rientra la strategia di apertura alla concorrenza dei singoli mercati nazionali. Da quell'unione doganale fra i paesi aderenti agli accordi di Schengen, che garantiscono ai suoi cittadini libertà di movimento, lavoro e investimento all'interno degli stati membri dell'UE, scaturisce la politica economica e industriale volta ad armonizzare la disciplina di regolazione della concorrenza dei diversi paesi attraverso un disegno europeo che risponda alla stessa sovranazionalità dell'economia¹.

I servizi come i trasporti, l'energia, le poste e le telecomunicazioni non sono sempre stati aperti alla concorrenza come lo sono oggi: la Commissione europea ha contribuito all'apertura di questi mercati alla concorrenza. Tale processo è appunto denominato liberalizzazione. Le liberalizzazioni sono riforme necessarie che aprono spazi di mercato, lo rendono più flessibile ed in grado di assorbire meglio gli shock, aprono alla competizione che favorisce la diversificazione delle fonti e dei fornitori, spinge a riorganizzare meglio i fattori della produzione per avere prezzi più bassi eliminando le inefficienze.

Secondo il rapporto annuale sulla libertà economica e nel mondo del 2007 [Heritage foundation - Wall Street Journal, 2008], l'Italia è un paese solo "moderatamente libero" dal punto di vista della libertà economica e di mercato. Infatti su 157 paesi esaminati, l'Italia occupa il sessantesimo posto in graduatoria, lontanissima da tutti i principali paesi europei. I motivi sono abbastanza evidenti: tasse molto elevate, una spesa pubblica troppo alta, monopoli pubblici molto forti in settori strategici come l'energia ed i servizi pubblici, troppe norme e vincoli che condizionano complessivamente l'azione economica. Tutto ciò mette un freno alla crescita ed allo sviluppo economico del nostro Paese. L'Italia è uno dei paesi OCSE con la più alta regolamentazione nei diversi comparti dell'economia. Il permanere di rendite di

¹ La stessa direttiva Bolkestein (2006) adottata dal Parlamento europeo sottolinea che *"una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'UE. Attualmente un elevato numero di ostacoli nel mercato interno impedisce ai prestatori di servizi, in particolare alle PMI, di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico. Tale situazione impedisce la competitività globale dei prestatori di servizi dell'UE. Un libero mercato che induca gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla circolazione transfrontaliera dei servizi, incrementando al tempo stesso la trasparenza e le informazioni necessarie, consentirebbe ai consumatori una più ampia facoltà di scelta e migliori servizi a prezzi inferiori"*.

posizione e di barriere alla concorrenza richiede di intervenire sulle variabili strutturali in numerosi settori. La spinta Europea non ha visto da parte dell'Italia un convinto impegno politico in parte dovuto all'inclinazione a tutelare quote di mercato interne e in parte alla difficoltà a colpire privilegi e rendite di posizione di quei gruppi (privati e pubblici) che traggono un effettivo beneficio dal restringimento della concorrenza.

È necessario un vasto programma di liberalizzazioni e di innovazione dell'assetto regolatorio, capace di favorire l'affermazione di assetti competitivi. Facilitare l'accesso al mercato e la pluralità degli operatori, innalzare i livelli di investimento e, per questa via, promuovere la produttività e la crescita. Prima il D.L. n. 223 del 4 luglio 2006 diventato Legge n. 248 del 4 agosto 2006, poi, il D.L. n. 7 del 31 gennaio 2007, contenenti nuove norme sulla concorrenza ed i diritti dei consumatori hanno rimesso al centro dell'agenda il tema della concorrenza come fattore di innalzamento del benessere dei consumatori e di rafforzamento del sistema produttivo italiano. I decreti rappresentano una tappa positiva, soprattutto perché sembrano riaprire una nuova stagione di riforme, introducendo misure concrete che sbloccano singoli comparti o su misure specifiche (in particolare, la distribuzione commerciale e dei carburanti, i servizi di taxi, i servizi professionali, il costo delle ricariche dei cellulari e i prodotti assicurativi). Tuttavia, le diverse misure non esauriscono gli interventi da porre in essere per comporre un disegno organico di liberalizzazione dei mercati e di promozione della concorrenza. I decreti Bersani hanno segnato, da un lato, un miglioramento dei servizi che il cittadino-consumatore utilizza quotidianamente e, dall'altro, hanno garantito maggiori opportunità di occupazione e di contrattazione. Gli effetti delle suddette leggi si traducono non solo in una riduzione di prezzi e in un aumento delle possibilità di risparmio del consumatore, ma anche in un aumento della competitività delle attività e servizi svolti a vantaggio di tutto il sistema Paese.

Più in generale, sottolineava il Ministro Bersani «serve un'Italia che sta con **chi buss**
alla porta, che fa posto ai giovani, che è vicina al cittadino-consumatore nella vita di tutti i giorni, che elimina ingiustificate vessazioni. Un'Italia in cui tutti pagano le tasse. Un'Italia in cui i consumatori sono tutelati al pari dei consumatori europei e dove la concorrenza produce reali benefici. Un'Italia delle occasioni colte e dell'equità. Le liberalizzazioni di luglio (2006), come quelle dell'ultimo "lenzuolata", vogliono trasformare il nostro Paese in questa Italia» [Bersani, 2007].

In Italia, i servizi di pubblica utilità – come quelli energetici, le telecomunicazioni, i trasporti e i servizi industriali a valenza locale – sono stati oggetto, a partire dalla metà degli anni Novanta, di processi di riforma volti a introdurre quegli elementi di concorrenza largamente assenti durante la gestione centralizzata da parte dello Stato. Nei primi anni Duemila, si è assistito a un sistematico arretramento del ruolo pubblico che ha iniziato ad assumere – anche attraverso l’istituzione di organismi specifici quali le autorità settoriali – compiti di fissazione e monitoraggio delle regole di funzionamento dei mercati. A questa linea di condotta, si sono accompagnati processi di apertura dei mercati e un massiccio processo di privatizzazione delle *ex* imprese pubbliche. I processi di liberalizzazione e privatizzazione delle *utilities* dovranno essere completati [Amato, 2005].

Nei servizi di pubblica utilità, i vantaggi del mercato ossia dell’assetto “normale” (ovviamente i vantaggi del modello di mercato non sono tutti realizzati oggi in Italia: il processo è Stato avviato, non senza difficoltà e ostacoli, e solo gradualmente si realizza), sono sinteticamente riconducibili a [P. Ranci]:

- I) in primo luogo, la libertà di scelta del consumatore. Le imprese consumatrici, per le quali la scelta è di grande interesse economico, già ne godono e la esercitano in numeri significativi. I consumatori domestici cominciano solo ora a ricevere qualche (modesta) offerta nell’elettricità e nel gas.
- II) In secondo luogo, la libertà d’impresa. Nell’ordinamento precedente l’attività nei servizi energetici era riservata al monopolista statale e ad alcuni soggetti preesistenti, per legge nell’elettricità e di fatto nel gas. Ora nuove imprese possono sorgere, e di fatto sorgono. Nuove opportunità di occupazione e di innovazione si sono aperte. Il commercio di elettricità è profittevole se si riesce ad acquistare energia “a tavoletta” e rivenderla ai clienti nelle ore in cui essi la utilizzano: ci sono nuove imprese di “trading” che hanno introdotto lo studio sistematico delle curve orarie di prelievo dei loro clienti allo scopo di combinarle razionalmente, modificarle ove possibile, consentire un risparmio. Si richiedono studi e simulazioni, e innanzitutto misurazioni migliori, fatte con apparecchiature più moderne. Tutto ciò conferisce maggiore efficienza al sistema, ed è difficile credere che sarebbe avvenuto anche nel vecchio regime monopolistico.

III) In terzo luogo, la concorrenza stimola le imprese elettriche e del gas a cercare maggiore efficienza (ha effetto analogo già la sola aspettativa di una concorrenza che si profila all'orizzonte). Dall'inizio della liberalizzazione (e istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas) nel 1996 a oggi i prezzi dell'energia hanno oscillato in modo da non dare al consumatore una chiara sensazione di risparmio: e tuttavia se si sottrae dal prezzo il costo della materia prima importata (combustibili per la generazione elettrica e gas naturale), che non è sotto controllo nazionale, si vede che essi sono scesi di un buon 20% (anche per la cura posta dall'Autorità nel calcolare bene i costi e imporre alle imprese energetiche riduzioni programmate delle tariffe, anticipando in questo l'effetto di un mercato concorrenziale che non c'era ancora).

Ci sono poi aspetti più controversi, che considero vantaggiosi per l'interesse pubblico, anche se i fautori dell'intervento pubblico ad oltranza li valutano negativamente. Con le privatizzazioni si riduce l'area del sistema economico gestita dallo Stato e si affida la tutela dell'interesse collettivo ad una regolazione operata dall'esterno dell'impresa.

Secondo la ricerca europea *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe* – il cui referente italiano è il CSC – nella seconda metà degli anni Novanta notevoli sforzi sono stati compiuti, sia a livello nazionale che comunitario, per migliorare la qualità della regolazione. Nonostante le buone intenzioni, rimane però ancora molta strada da fare perché il quadro delle regole sia effettivamente favorevole allo sviluppo e alla crescita. I principali problemi sono i seguenti²:

² Le iniziative per diminuire e rendere più flessibile il carico regolatorio per le imprese prevedono la partecipazione delle aziende all'attività di valutazione: le principali iniziative lanciate in sede comunitaria sono il Programma SLIM (*SLIM Programme*) ed il *Business Test Panel*. Il Programma SLIM è stato lanciato nel maggio del 1996: l'obiettivo è analizzare la regolazione in un certo numero di settori al fine di proporre semplificazioni. Il metodo di lavoro di SLIM è quello di coinvolgere gli utenti, aziende e Paesi membri, organizzandoli in piccoli gruppi (5 esperti delle imprese, 5 a livello governativo nazionale ed esponenti della Commissione). Il Programma SLIM si è occupato di temi molto diversi ed in genere rilevanti e assai controversi (ad esempio, imposta sul valore aggiunto, servizi bancari e assicurativi). Il *Business Test Panel* è stato istituito dietro le pressioni delle aziende affinché i costi ed i benefici delle attività regolatorie per le imprese fossero valutati in modo appropriato. Il *Business Test Panel* è appena iniziato, per cui l'analisi della sua efficacia potrà essere fatta solo in futuro. Sino ad oggi l'utilità di SLIM è stata limitata. Solo una direttiva volta a semplificare la normativa è stata adottata; sette direttive sono in corso di studio. La sua utilità è stata piuttosto quella di rappresentare un utile giudizio ex-post sulla normativa, basato sull'analisi dei costi di adempimento. Il suo potere di semplificare effettivamente il quadro normativo è invece modesto. Poiché migliorare la qualità dell'attività regolatoria è essenziale per garantire competitività al Sistema Europa, è necessario proseguire sulla scia degli sforzi compiuti.

- La sovrapposizione tra le regolazioni a livello europeo e nazionale non è stata ancora superata, nonostante il passo in avanti registrato nel 1998, quando a Cardiff il Consiglio d'Europa ha stabilito la necessità di redigere resoconti annuali per monitorare i processi di riforma dell'attività regolatoria non solo a livello della UE, ma anche dei singoli Stati membri.
- I concetti di sussidiarietà e proporzionalità trovano troppo spesso ostacoli politici. Frequentemente non si accentrano i poteri a livello dell'Unione Europea laddove sarebbe necessario per garantire la funzionalità del mercato unico.
- L'analisi costi-benefici, essenziale per migliorare la qualità regolatoria, non è utilizzata sufficientemente. In effetti, non vi è evidenza di monitoraggio, finanziamento o formazione per questa attività, tranne nel caso di alcune problematiche ambientali.
- Iniziative per diminuire e rendere più flessibile il carico regolatorio per le imprese, con la consulenza di esperti aziendali, hanno avuto risultati modesti e confinati ad aree specifiche.
- Le iniziative compiute per migliorare la redazione delle norme non hanno sortito effetti significativi né nel migliorare la qualità del processo garantire una maggiore efficacia della regolazione nel perseguire gli obiettivi dichiarati.

In ogni caso, il punto di avanzamento porta da alcuni anni a ragionare sulle cosiddette liberalizzazioni di "seconda generazione", ovvero tutti quei provvedimenti che concernono il livello più direttamente commerciale dell'economia e, in particolare, che investono i cittadini-consumatori. L'oggetto dei nuovi provvedimenti emanati del Ministero dello Sviluppo Economico è, infatti, rappresentato da:

1. concorrenza nel settore dei servizi professionali
2. concorrenza nel settore della distribuzione commerciale
3. informazione sui prezzi dei prodotti agro-alimentari
4. potenziamento del servizio taxi
5. circolazione dei veicoli di trasporto comunale e intercomunale
6. distribuzione dei farmaci

7. condizioni contrattuali in materia bancaria e creditizia
8. clausole contrattuali in tema di responsabilità civile auto
9. liberalizzazione dell'attività di produzione del pane
10. passaggi di proprietà di beni mobili registrati

Per quanto concerne i punti 9 e 10 le misure in materia denotano una certa originalità di intervento rispetto al resto dei principali paesi europei, nell'oggetto stesso dei provvedimenti come nel merito della regolamentazione, tutta da attribuire alle peculiarità del nostro sistema economico-produttivo e all'apparato burocratico-istituzionale.

In particolare, la liberalizzazione dell'attività di produzione del pane si pratica attraverso la facilitazione dell'apertura dei panifici e l'ampliamento dell'offerta. Ci saranno più investimenti e occupazione, e una maggiore scelta per il consumatore per ridurre i limiti alla produzione di pane e al numero di panifici. Per aprire un panificio, da oggi basta presentare una dichiarazione di inizio attività (DIA) e possedere i requisiti igienico-sanitari, urbanistici e ambientali.

Per i passaggi di proprietà di beni mobili registrati, Per autenticare la firma nei passaggi di proprietà di un bene mobile (auto, motorini, barche ecc.) non occorre più rivolgersi necessariamente a un notaio, bensì anche a un qualsiasi Comune o Sportello telematico dell'automobilista, tenuti a rilasciare l'autentica a vista, con eliminazione dei costi della parcella notarile per gli utenti.

Negli altri paesi europei, laddove non previsto, le attuali procedure e la legislazione vigente non sembra presentare particolari problematiche.

Sulla base delle altre direttrici (dal punto 1 al punto 8), invece, appare utile operare un raffronto con i principali paesi europei sulla base della legislazione vigente in materia e sullo stato dei mercati coinvolti dai provvedimenti tesi a favorire la concorrenza.

La disciplina europea

Un passo indietro. Il trattato sull'Unione europea stabilisce tra i suoi principi che l'azione degli Stati membri e della Comunità comprenda l'adozione di una politica economica «condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza». La politica comunitaria di concorrenza persegue uno scopo preciso, che consiste nel preservare e sviluppare una concorrenza efficace nel mercato comune. La concorrenza è un meccanismo fondamentale dell'economia di mercato che pone di fronte l'offerta (dei produttori, dei commercianti) e la domanda (dei clienti intermedi, dei consumatori). Gli offerenti propongono sul mercato prodotti o servizi che si sforzano di rispondere alle esigenze della domanda, la quale ricerca il migliore rapporto qualità/prezzo del prodotto o servizio richiesto. La risposta più efficace risulta dal confronto tra gli offerenti. La concorrenza induce ciascuno di questi ultimi a ricercare individualmente i mezzi per raggiungere l'equilibrio tra qualità e prezzo, al fine di soddisfare al meglio la domanda. Essa costituisce quindi uno strumento semplice ed efficace per garantire ai consumatori un livello di eccellenza in termini di qualità e di prezzo dei prodotti e dei servizi. Inoltre, la concorrenza vincola le imprese a ricercare la competitività e l'efficienza economica. Si tratta di una politica atta a rafforzare il tessuto industriale e commerciale comunitario, per permettergli di fronteggiare la competitività dei nostri principali partner, e a fornire alle imprese comunitarie i mezzi per conquistare i mercati esteri.

Per essere efficace, il gioco della concorrenza presuppone che il mercato sia costituito da offerenti reciprocamente indipendenti, ciascuno soggetto alla pressione concorrenziale esercitata dagli altri. Il diritto della concorrenza ha pertanto l'obiettivo di preservare la capacità degli offerenti di esercitare tale pressione sul mercato, vietando gli accordi o le pratiche contrarie a tale principio. La politica europea di concorrenza si fonda su un quadro legislativo comunitario definito nei suoi punti essenziali dal trattato, in particolare dagli articoli da 81 a 90, cui si aggiunge il regolamento del Consiglio relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese³. Sulla base di questi testi fondamentali, la politica di concorrenza si articola attorno a quattro grandi settori di azione:

³ Concentrazione: unione giuridica di due o più imprese.

- ✓ repressione degli accordi restrittivi della concorrenza e degli abusi di posizione dominante (ad esempio, mediante la condanna di un accordo di fissazione dei prezzi tra concorrenti);
- ✓ controllo delle concentrazioni tra imprese (ad esempio, mediante il divieto di una fusione tra due grandi gruppi che conferirebbe loro una posizione dominante sul mercato);
- ✓ liberalizzazione dei settori economici soggetti a monopolio (ad esempio, con l'apertura alla concorrenza del settore delle telecomunicazioni);
- ✓ controllo degli aiuti di Stato⁴ (ad esempio, vietando una sovvenzione dello Stato volta a mantenere in attività un'impresa in difficoltà senza prospettive di ripresa).

Il diritto comunitario mira a difendere il mercato comune e a stimolare la concorrenza all'interno di questo vasto spazio economico. Viene quindi applicato solo nel momento in cui gli scambi commerciali tra Stati membri risultano pregiudicati dalle pratiche in questione. Infatti, un accordo tra i panificatori di una città per fissare il prezzo del pane a livello cittadino non avrebbe alcuna incidenza sul mercato comunitario. Il diritto europeo non è pertanto applicabile a situazioni di questo tipo, che potrebbero invece interessare il diritto nazionale della concorrenza.

Il pregiudizio arrecato agli scambi tra Stati membri costituisce una condizione determinante ai fini dell'applicazione delle disposizioni comunitarie. La Commissione europea è l'organismo competente a trattare tali questioni. In alcuni casi il potere di controllo è condiviso con le giurisdizioni e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri (articoli 81 e 82), in altri tale potere è esclusivo (controllo delle concentrazioni di dimensioni comunitarie, controllo degli aiuti di Stato). Il controllo è condiviso quando si tratta di una regola di applicazione generale nell'intera Comunità, che deve essere fatta rispettare sia dalla Commissione europea che dai tribunali nazionali. Il controllo è esclusivo quando la disposizione legislativa lo prevede espressamente.

La tendenza delle imprese competitive a conquistare i mercati le spinge talvolta a diventare dominanti. Il fatto di detenere tale posizione dominante non è condannabile

⁴ Aiuti di Stato: intervento delle Autorità nazionali (a livello nazionale, regionale o locale) tramite l'utilizzo di risorse pubbliche a sostegno di attività economiche specifiche.

di per sé: è il risultato dell'efficienza economica di tali imprese. Tuttavia, se esse approfittano del loro potere per ostacolare la concorrenza, ciò costituisce una pratica anticoncorrenziale giudicata abusiva. Riprovevole è perciò l'abuso della posizione dominante⁵. Un'impresa è in posizione dominante quando dispone di un potere economico tale da consentirle di comportarsi sul mercato senza tenere conto della reazione dei concorrenti o dei clienti intermedi o finali. In tali circostanze, l'impresa in posizione dominante può essere tentata di abusare della situazione per aumentare le proprie entrate e consolidare la propria influenza sul mercato, indebolendo o escludendo i concorrenti o ostacolando l'ingresso sul mercato di nuovi operatori. Potrebbe agire in modo non equo nei confronti degli altri operatori, ad esempio, imponendo prezzi d'acquisto o di vendita eccessivi, oppure concedendo vantaggi discriminatori a taluni clienti al fine di condizionarne il comportamento. Tali pratiche alterano il gioco della concorrenza, sono perseguite dalla Commissione europea e sono oggetto di sanzioni severe. I cittadini hanno tutto da temere da tali abusi, che generano prezzi più elevati, una più limitata disponibilità di prodotti e servizi e condizioni commerciali non eque.

Per le concentrazioni rilevanti, gli Stati membri hanno deciso di creare uno sportello di controllo unico, optando per la Commissione europea. Quanto agli aiuti di Stato, solo un'autorità sovranazionale e indipendente può giudicare se gli aiuti concessi dagli Stati membri abbiano carattere illegale. Tale autorità è la Commissione europea. Infine, va aggiunto che nella maggioranza degli Stati membri è in vigore una legislazione nazionale che consente di bloccare i fenomeni anticoncorrenziali (accordi restrittivi, abusi di posizione dominante e concentrazioni). Il diritto nazionale permette in particolare di perseguire le pratiche che non hanno ripercussioni sul commercio tra Stati membri. Esistono regolamenti di applicazione che prevedono una procedura rigorosa e che conferiscono poteri di indagine e di inchiesta ai relatori della Commissione europea. Nel quadro delle procedure, sono garantiti i diritti della difesa, nonché il rispetto della confidenzialità. L'azione della Commissione non avrebbe alcuna efficacia se i suoi controlli non fossero accompagnati da decisioni e

⁵ Abuso di posizione dominante: utilizzo di pratiche commerciali che limitano la concorrenza da parte di un operatore dominante su un mercato, per mantenere o migliorare la propria posizione sul mercato.

sanzioni. Nel settore dell'antitrust⁶, oltre al dispositivo del divieto di un accordo o dell'ingiunzione di cessare la pratica anticoncorrenziale, la Commissione ha anche il potere di infliggere ammende alle imprese colpevoli di comportamenti anticoncorrenziali. L'importo delle ammende è calcolato tenendo conto della gravità e della durata dell'infrazione. Tra le pratiche più gravi si segnalano, ad esempio; i cartelli per la fissazione di prezzi o gli abusi delle imprese in posizione di quasi monopolio. Nel fissare l'importo dell'ammenda la Commissione europea tiene conto di circostanze aggravanti (ad esempio, la recidiva) o attenuanti (ad esempio, la collaborazione dell'impresa). Le ammende inflitte possono giungere sino al 10 % del fatturato mondiale delle imprese interessate. In materia di controllo degli aiuti di Stato, la Commissione europea ha il potere di ordinare alle autorità pubbliche che hanno illegalmente corrisposto gli aiuti di recuperarli dai beneficiari. Lo Stato membro deve eseguire il recupero senza indugio, secondo le procedure del diritto nazionale. Contro le decisioni della Commissione si può presentare ricorso al Tribunale di primo grado e alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

In poche parole, la libera concorrenza in Europa è importante poiché contribuisce a ridurre i prezzi ed aumentare la scelta dei consumatori europei. La Commissione europea, di concerto con le autorità nazionali responsabili della concorrenza, opera per garantire una concorrenza libera e leale in tutta l'Unione europea. In particolare essa illustra in che modo le autorità:

- ⇒ agiscono contro pratiche commerciali che limitano la concorrenza;
- ⇒ esaminano le concentrazioni tra imprese per verificare se riducono la concorrenza;
- ⇒ aprono alla concorrenza settori controllati in precedenza da monopoli gestiti dallo Stato;
- ⇒ vagliano il sostegno finanziario concesso alle imprese dai governi nazionali dell'UE;
- ⇒ collaborano con le altre autorità responsabili della concorrenza nel resto del mondo.

⁶ Antitrust: norme sulla concorrenza che vietano abusi di posizioni dominanti e regolamentano accordi e pratiche commerciali che limitano la concorrenza.

Sul libero mercato la concorrenza dovrebbe costituire la regola. Le imprese possono essere a volte tentate di evitare di competere tra di loro e fissare le proprie regole del gioco. A volte uno dei principali giocatori può tentare di escludere dal mercato i suoi concorrenti. La Commissione europea interviene come arbitro per garantire che tutte le imprese rispettino le stesse regole.

Rete europea della concorrenza

La Commissione europea e le autorità nazionali responsabili della concorrenza in tutti gli Stati membri dell'UE collaborano tra loro attraverso la rete europea della concorrenza (ECN):

- a) informandosi reciprocamente sui nuovi casi e sulle decisioni;
- b) coordinando le indagini, ove necessario;
- c) assistendosi reciprocamente nelle indagini;
- d) scambiandosi il materiale di prova.

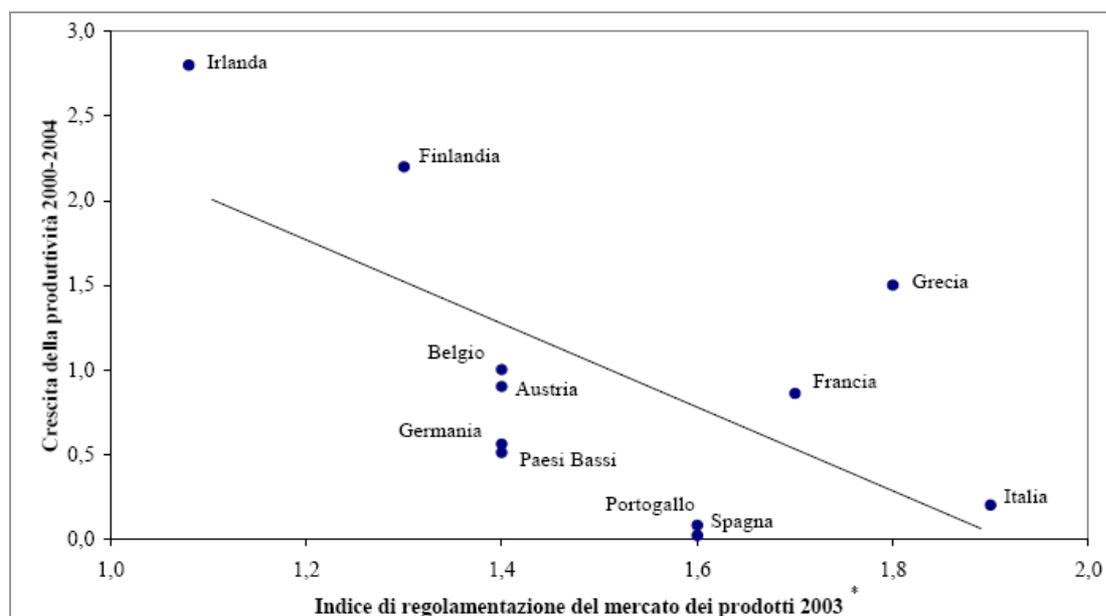
In questo modo, si crea un meccanismo efficace per contrastare le imprese che attuano pratiche transfrontaliere che limitano la concorrenza. Il principale obiettivo della ECN è garantire che la normativa comunitaria in materia di concorrenza venga applicata in maniera coerente in tutta l'UE. Attraverso la ECN le autorità della concorrenza si informano reciprocamente sulle decisioni proposte e tengono conto delle osservazioni espresse dalle altre autorità. Qualora sia necessario garantire l'applicazione coerente ed efficace della normativa, la Commissione europea può decidere di trattare direttamente il caso. All'interno della ECN, gruppi di esperti di determinati settori (ad esempio, assicurazioni e trasporti ferroviari) discutono problemi di concorrenza e promuovono un approccio comune. In questo modo, la ECN consente alle autorità della concorrenza di mettere in comune le proprie esperienze e di individuare le migliori pratiche.

Concorrenza e competitività

Un'analisi completa dei legami tra crescita economica e concorrenza viene affrontata nel rapporto *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia* [Pammolli, Cambini, Giannaccari, 2007], in cui si evidenzia come la crescita dell'economia italiana risulti inevitabilmente influenzata dall'organizzazione e dall'assetto dei mercati, e come questi giochino un ruolo fondamentale per la crescita della produttività del sistema. Le pressioni associate alla globalizzazione hanno indotto alcune economie avanzate a ridisegnare la struttura e le modalità di regolazione dei mercati, nel tentativo di rimettere in moto lo sviluppo e la crescita. Per l'Italia, così come per gli altri paesi europei, trascorsi ormai diversi anni dall'adesione alla moneta unica, emerge in modo sempre più marcato l'esigenza di introdurre riforme strutturali per promuovere la crescita.

L'Italia, nonostante i progressi verso una riduzione del controllo dello Stato e delle barriere all'imprenditorialità compiuti dalla seconda metà degli anni Novanta ad oggi [Conway e Nicoletti, 2006], è ancora uno dei paesi OCSE con la più alta regolamentazione nei diversi comparti dell'economia. Qual è l'influenza della variabile regolamentazione sui principali aggregati macroeconomici? Bisogna ragionare in termini di produttività totale dei fattori (TPF).

Regolamentazione del Mercato dei Prodotti e Crescita della Produttività Totale dei Fattori



Fonte: OCSE.

La TPF riflette il livello di progresso tecnologico e organizzativo di un'economia, e sconta, pertanto, gli effetti della tendenza negativa degli investimenti e della produzione degli ultimi anni [Megale, 2005]. Allora, mentre dagli anni Novanta l'occupazione ha registrato un trend in aumento, il successivo calo del tasso di crescita del PIL è stato principalmente determinato da una decelerazione della produttività, a propria volta riconducibile a una scarsa capacità d'innovazione. Su questo punto, l'ultima analisi in ordine di tempo sul mercato italiano realizzata dall'OCSE [Conway e Nicoletti, 2006] non lascia dubbi.

A ben vedere, i problemi dell'Italia riflettono, in termini acuiti, difficoltà europee: Francia e Germania hanno registrato nell'ultimo decennio un deterioramento della produttività che ha reso più pronunciato il divario con gli Stati Uniti. La Francia non ha ancora avviato riforme volte a limitare l'ingerenza dello Stato nell'economia, mentre la Germania presenta un grado di regolamentazione medio-alto. Anche per tali ragioni, la Commissione europea ha indicato agli stati membri [Cfr. Commissione Europea, 2006] una strategia finalizzata a promuovere la crescita della produttività attraverso riforme strutturali capaci di introdurre meccanismi concorrenziali nei mercati finali.

L'obiettivo di fondo è di promuovere una più intensa concorrenza sui mercati dei prodotti e dei servizi, disegnando un quadro regolatorio più leggero ma allo stesso tempo più certo e trasparente. Se è vero che i legami tra concorrenza e crescita sono articolati e differenziati in funzione di variabili specifiche al settore e ai modelli di competizione [Aghion e Griffith, 2005], è altrettanto indubitabile che un eccesso di regolamentazione comprime la crescita economica agendo su uno o più fattori che influenzano gli andamenti della produttività: l'innovazione, lo sviluppo di capitale umano e l'allocazione efficiente delle risorse [Nicoletti e Scarpetta, 2005].

Non solo. Un'eccessiva regolazione, che minacci la qualità e la varietà dei servizi delle imprese, può rappresentare un fattore di ostacolo all'attrazione di capitali dall'estero; e, più in generale, indurre una riduzione netta nell'accumulazione degli investimenti, con ripercussioni negative anche a livello macroeconomico. La teoria economica suggerisce perché le liberalizzazioni possono innalzare i livelli di efficienza economica. Le riforme dei mercati consentono una migliore allocazione dei

fattori di produzione poiché riducono il differenziale tra i prezzi ed i costi marginali e diminuiscono le posizioni di rendita monopolistica [Schiantarelli 2005]. In breve: le liberalizzazioni introducono meccanismi concorrenziali che spingono fuori dal mercato le imprese meno efficienti, favorendo la riallocazione dei fattori di produzione verso le imprese a più alta produttività. Non solo, le liberalizzazioni inducono un aumento della produttività delle imprese esistenti, in quanto introducono incentivi all'impiego efficiente dei fattori. Ciò è ancor più vero se alle liberalizzazioni si affiancano i processi di privatizzazione delle imprese pubbliche [Meggison e Netter 2001]: la concorrenza sui mercati finali attenua le asimmetrie informative che ostacolano la valutazione e il confronto delle *performance* dei manager.

L'apertura del mercato, la progressiva riduzione dei vincoli al suo funzionamento e la rimozione di barriere all'entrata agiscono non solo sui livelli, ma anche sui tassi di crescita della produttività, influenzando gli incentivi delle imprese a innovare. Se è vero che la possibilità di realizzare profitti di monopolio temporaneo costituisce un incentivo agli investimenti in innovazione, è altrettanto vero che l'ingresso o la minaccia d'ingresso di nuove imprese rappresenta un ingrediente essenziale di ogni processo di competizione dinamica basata sull'innovazione. Gli investimenti totali aumentano per effetto dell'entrata di nuove imprese e questo effetto è in grado di (più che) compensare eventuali sottoinvestimenti da parte degli incumbent a seguito della riduzione dei margini di profitto dovuta alla maggiore intensità della concorrenza sul mercato.

Naturalmente, ogni riforma pro-concorrenziale è destinata a produrre anche rilevanti effetti redistributivi. In particolare, l'indebolimento delle posizioni di potere di mercato degli incumbent è spesso accompagnato da intensi processi di ristrutturazione e ridimensionamento della forza lavoro. Ma è pur vero che, nel medio-lungo termine, se il processo di riforma è effettivamente in grado di definire un contesto competitivo solido e stabile, il calo occupazionale possibile all'indomani dell'apertura dei mercati possa essere riassorbito dall'ingresso di nuovi operatori. Per altro, se l'azione di liberalizzazione è diffusa, la perdita sociale di breve periodo è controbilanciata da un calo generalizzato dei prezzi e, pertanto, da un aumento del potere di acquisto dei salari [Blanchard e Giavazzi, 2003]. L'elaborazione Blanchard-Giavazzi è basata su di un modello di equilibrio generale, che consente di valutare gli effetti congiunti della

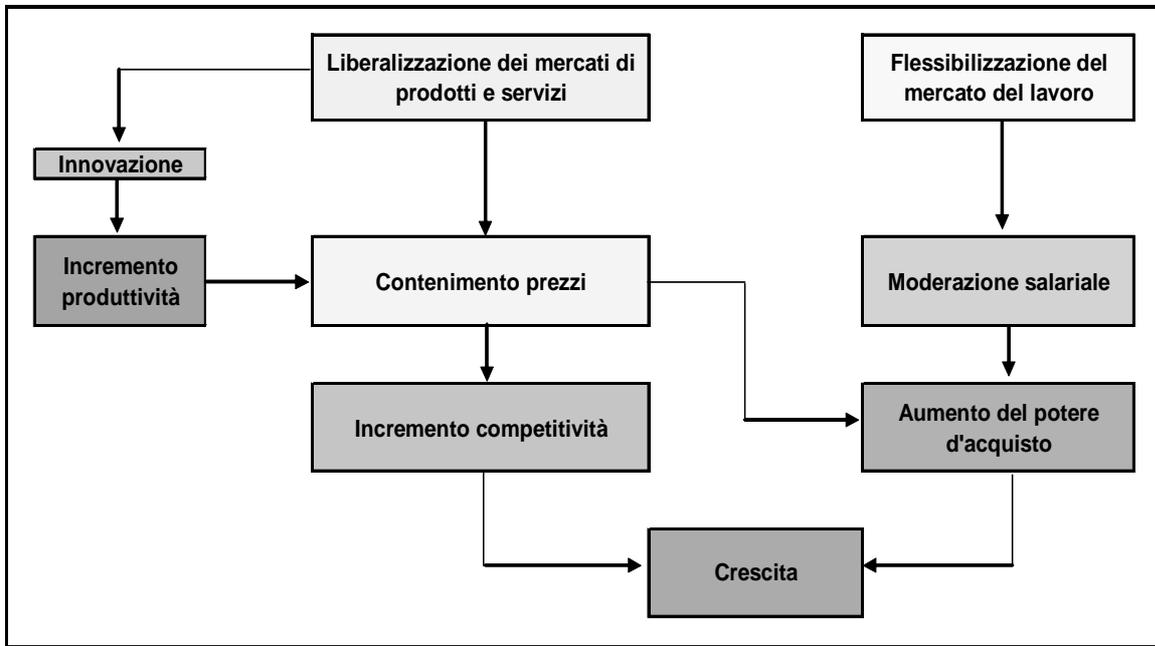
riforma dei mercati del prodotto e del lavoro sotto l'urto della globalizzazione dei mercati e delle nuove tecnologie. Il risultato più importante evidenziato dal modello è che, se un paese procede alla riforma del mercato del lavoro (con effetti di raffreddamento della dinamica retributiva e flessibilizzazione dei rapporti di lavoro) senza avere già adeguatamente liberalizzato il mercato dei prodotti, e avere quindi ottenuto un'adeguata pressione concorrenziale su prezzi e margini, le conseguenze sulla distribuzione del reddito e sulla crescita saranno perverse: la quota del lavoro declinerà, le imprese protette acquisiranno margini per posporre l'impegno a migliorare la produttività e la dinamica dei prezzi rimarrà relativamente elevata. La conseguenza sarà l'erosione del potere d'acquisto dei salari e, quindi, il rallentamento della domanda interna. D'altro canto, in un contesto di inasprimento della concorrenza internazionale, i prezzi relativamente elevati si tradurranno anche in una perdita di competitività sui mercati esteri, che contribuirà a frenare ulteriormente la crescita dal lato della domanda estera.

Nel caso dell'Italia, la lunga stagione di privatizzazioni varata sin dalla fine degli anni '80 non solo non è stata in grado di costruire il contesto competitivo necessario a tenere il passo con l'integrazione europea e la progressiva internazionalizzazione dei mercati, ma anzi ha paradossalmente consentito un sensibile aumento delle rendite nei settori protetti, il cui ammontare totale a prezzi costanti del 2000 è passato da un valore di circa 38 miliardi di euro l'anno nel periodo 1980-1993 a circa 100 miliardi l'anno nel periodo 1993-2005⁷. Le misure di privatizzazione non solo non hanno impedito che alcuni settori, ancora largamente protetti dalla concorrenza interna e internazionale (l'energia, i trasporti e le comunicazioni, i servizi alle imprese ma anche l'agricoltura), approfittassero della loro posizione di mercato e della moderazione salariale per accrescere le proprie rendite, ma addirittura li hanno favoriti, consentendo alle imprese neo-privatizzate di abbandonare la tradizionale *mission* pubblica di utilità sociale in favore di una privata ricerca di valorizzazione immediata.

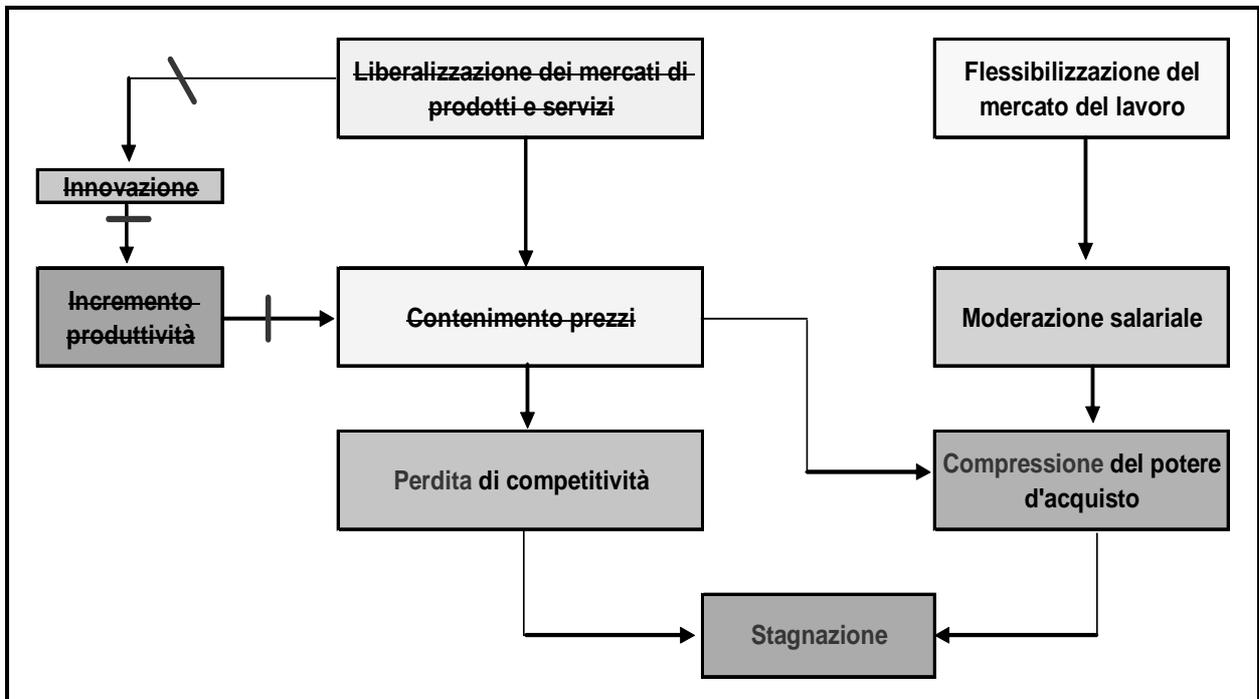
⁷ Le modalità di calcolo della grandezza si basano sulla procedura proposta da Griffith e Harisson (2004).

Il modello di Blanchard-Giavazzi (2003)

A) Il modello di Blanchard-Giavazzi (2003) e il Protocollo '93 A) Interazioni tra liberalizzazione del mercato del prodotto e successiva flessibilizzazione del mercato del lavoro



B) Effetti perversi della flessibilizzazione del mercato del lavoro non preceduta da una liberalizzazione del mercato del prodotto



Questa evoluzione ha di certo giovato al contenimento immediato dei disavanzi pubblici, grazie all'aumento dei dividendi incassati dal Tesoro in quanto proprietario della *golden share* di alcune di queste imprese, ma certamente non ha migliorato le condizioni e le prospettive economiche né delle famiglie né delle imprese impegnate nella competizione internazionale [Tronti, 2007].

La presenza di numerosi settori produttivi protetti, determina un deficit di competitività nelle strategie di internazionalizzazione, con la necessità di far sponda su operatori in posizione di monopolio per l'acquisto di beni e servizi necessari per le attività produttive.

In molti dei settori oggetto delle liberalizzazioni di "seconda generazione" si registra un livello dei prezzi più elevato rispetto agli omologhi comparti europei e un differenziale qualitativo, anch'esso di segno negativo, per l'acquisto dei beni e servizi. Queste inefficienze si proiettano sugli utenti finali – famiglie, imprese e pubbliche amministrazioni – acuendo ulteriormente le difficoltà di un'economia in situazione di stallo. L'idea di fondo è aprire i mercati ovunque ciò risulti possibile e intervenire con la regolazione in presenza di effetti distorsivi e di limiti alla concorrenza che le regole di mercato non possono eliminare. Una riforma su ampia scala, soprattutto per quanto concerne i servizi di pubblica utilità, non è di semplice realizzazione, né può risolversi in un unico intervento. L'apertura di mercati dominati da una singola impresa richiede tempo per potersi sviluppare e regole attentamente calibrate per realizzare condizioni di efficienza.

In generale, la liberalizzazione dei mercati non corrisponde all'eliminazione della regolazione; al contrario, essa ha obiettivi e presupposti che di volta in volta devono adeguarsi all'evoluzione degli assetti di mercato. Inoltre, le politiche di liberalizzazione vanno definite tenendo conto delle specificità dell'assetto istituzionale di riferimento, per scongiurare il verificarsi di effetti deteriori e, a date condizioni, di una riduzione dei livelli di concorrenza e di investimento.

L'esito dei processi di liberalizzazione dipende in modo decisivo dalla capacità di tradurre raccomandazioni di validità generale in raccomandazioni, attività e processi specifici. Le linee di intervento da perseguire – secondo quest'approccio – pur nella

loro inevitabile specificità settoriale, possono essere classificate per macro obiettivi in base alla seguente articolazione:

1. *la riorganizzazione dell'assetto strutturale del mercato*: la struttura spesso integrata verticalmente di alcuni mercati, come il settore dell'energia, delle telecomunicazioni, dei trasporti ferroviari, ma anche dei mercati bancari, delle assicurazioni, della distribuzione farmaceutica, limita il dispiegarsi della concorrenza. Pertanto, alcune linee di intervento prevedono l'introduzione di obblighi di separazione verticale o l'eliminazione di vincoli di esclusiva, in modo da incentivare l'entrata nel mercato e la concorrenza;
2. *la revisione dell'assetto istituzionale e il coordinamento dei livelli di governo*: molti settori, come quello dei trasporti, non sono dotati di un regolatore indipendente e ciò si riflette sull'efficacia delle misure legislative adottate; per di più, i frequenti conflitti di competenza tra governo centrale e autonomie locali frenano in molti casi le spinte liberalizzatrici che provengono dal governo. È necessario introdurre, laddove non ancora operanti, organismi indipendenti per regolare settori di primaria importanza; così come è di assoluta centralità porre fine ai conflitti tra i diversi livelli istituzionali attraverso un riordino della legislazione e una più attenta definizione dei procedimenti decisionali;
3. *la rimozione di barriere all'entrata e l'introduzione di politiche pro competitive*: molti settori del terziario, come i servizi pubblici locali, i servizi professionali e la distribuzione commerciale, sono caratterizzati da barriere che impediscono l'ingresso di operatori alternativi. L'introduzione di regole pro-competitive per i primi (ad esempio, le gare) e l'eliminazione dei vincoli all'ingresso per i secondi, rappresentano misure urgenti;
4. *la revisione dei meccanismi di pricing, degli schemi contrattuali, e l'introduzione di misure per favorire gli investimenti*: se la regolazione di prezzo è uno strumento a lungo utilizzato nei vari comparti del mercato, alcuni settori necessitano di una revisione urgente dei meccanismi di definizione dei prezzi al dettaglio (come nel caso autostradale e ferroviario) e forme di compartecipazione alle spese da parte del consumatore (come nel caso assicurativo o farmaceutico). In tal modo, sarà

più agevole eliminare le sacche di inefficienza e fornire adeguati stimoli sia all'efficienza statica che dinamica nei diversi settori;

5. *la riduzione dei costi (monetari e non) per l'acquisizione di informazioni quale forma di tutela del consumatore*: le limitate informazioni di cui spesso dispongono gli utenti nell'assumere le decisioni di consumo possono condurre a decisioni inefficienti, e quindi costose. Tali forme di inefficienza sono spesso attribuite ai settori in cui l'asimmetria informativa tra impresa e consumatori finali è più evidente, ad esempio nei mercati assicurativo, bancario e farmaceutico. Le linee di intervento si sostanziano in questo caso nel sostenere il consumatore attraverso una riduzione delle asimmetrie informative, con interventi non intrusivi ma tali da garantire maggiore trasparenza.

Le criticità appena tratteggiate e le modalità di intervento riassumono gli elementi principali per l'adozione di riforme pro concorrenziali nei settori a rete. Ma anche in altri comparti (quali i servizi pubblici locali, le assicurazioni, le banche, i servizi professionali e la distribuzione commerciale) sono presenti deficit regolamentari che si risolvono spesso in uno scarso livello di competitività e in prezzi o tariffe finali superiori alla media europea, a parità di qualità dei servizi erogati. Ciò si riscontra in particolare nel settore dei servizi pubblici locali, che – a partire dal 1990 – sono stati oggetto di un complesso processo di riforma.

In tale ambito, i tentativi di liberalizzazione sono stati preceduti e accompagnati dall'intento di spostare la sfera d'intervento pubblico dalla produzione diretta dei servizi alla loro pianificazione e regolamentazione. Le riforme si sono inoltre poste l'obiettivo prioritario di ridurre il grado di frammentazione che caratterizza l'offerta, nella prospettiva di innalzare l'efficienza mediante lo sfruttamento delle economie di scala, di scopo e di integrazione orizzontale e verticale.

Analisi delle principali linee di intervento settoriale in Italia

	Energia	Telecomunicazioni	Trasporti aerei	Autostrade	Trasporti ferroviari	Servizi pubblici locali	Assicurazioni	Mercati finanziari e Banche	Professioni	Distribuzione commerciale	Prodotti farmaceutici
<i>Riorganizzazione assetto strutturale del mercato</i>											
<i>Revisione assetto istituzionale e livelli di governo</i>											
<i>Rimozione barriere all'entrata di tipo legale e introduzione pro-competitive</i>											
<i>Revisione dei meccanismi di prezzo e degli schemi contrattuali</i>											
<i>Investimenti per favorire nuovi investimenti</i>											
<i>Riduzione dei costi (monetari e non) per l'acquisizione di informazioni a tutela dei consumatori</i>											

Fonte: *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia* (Pammolli-Cambini-Giannaccari, 2007).

Il processo di liberalizzazione, di regolazione e di apertura alla concorrenza non riguarda evidentemente i soli servizi di pubblica utilità, ma anche altri settori fondamentali per la competitività delle imprese italiane e che, in diversa misura, necessitano di estese riforme. Tra questi, le banche, le assicurazioni, i servizi professionali, la distribuzione commerciale, il settore farmaceutico e i servizi professionali.

Di particolare rilevanza, anche in relazione alle ragioni della (mancata) crescita economica del paese, è il settore bancario, considerando i vincoli che tuttora frenano la completa apertura dei mercati bancari e finanziari nonostante le profonde riforme attuate negli anni Novanta. Emerge in proposito che il deficit di competitività si risolve in modo negativo sia sui prezzi dei servizi alla clientela, in progressivo aumento negli ultimi anni, sia anche in relazione al settore industriale. Ed è proprio nel rapporto tra banche e imprese che si avvertono con più urgenza interventi atti a stimolare il comparto industriale: il processo di consolidamento del settore, nel promuovere la concentrazione del sistema attorno a grandi istituti quotati in borsa (facendo attenzione a mantenerne l'identità nazionale), appare notevolmente distante dalle esigenze della clientela di piccola caratura, le piccole-medie imprese e i risparmiatori. Se per questi ultimi, la minore efficienza si traduce in un costo dei servizi elevato, aggravato da un gap di trasparenza circa le condizioni di accesso ai servizi e dagli ostacoli alla mobilità per la clientela; per le pmi del comparto industriale – e non solo – si registra un (ancora) insufficiente meccanismo di accesso al credito, con pesanti ripercussioni sugli investimenti e la crescita dell'economia nazionale.

Sui costi sociali derivanti da assetti scarsamente concorrenziali insistono i contributi sui settori assicurativo, della distribuzione commerciale, delle professioni legali e farmaceutico. Il processo di liberalizzazione nel settore assicurativo si fonda su alcune tappe – di prevalente matrice comunitaria – che, tra il 1973 e il 1994, hanno progressivamente eliminato i vincoli che impedivano alle imprese di operare liberamente in tutti gli stati membri. L'effettiva realizzazione del processo di uniformazione avviato a livello europeo è apparsa fin dall'inizio complessa sul piano politico, tanto da spingere all'adozione di un modello di intervento prevalentemente incentrato sugli strumenti di vigilanza prudenziale [Buzzacchi e Siri, 2007]. In altri termini, nel *tradeoff* tra la massima apertura dei mercati e il più ampio controllo dei

possibili fallimenti (associati alle asimmetrie informative tipiche dei rapporti tra assicurato/assicuratore), si è scelto di privilegiare il primo aspetto.

A dodici anni dall'emanazione delle direttive di terza generazione, l'evidenza empirica mostra fenomeni di mobilità delle imprese assai modesti e l'armonizzazione non sembra aver ridotto in misura significativa i differenziali di prezzo nei diversi mercati nazionali. Per di più, la stessa disciplina antimonopolistica, nell'intervenire attraverso singoli provvedimenti, appare inadeguata a consentire esiti soddisfacenti per la collettività, anche al netto di eventuali fenomeni collusivi. Le tesi sostenute da Buzzacchi e Siri suggeriscono che una parte significativa delle inefficienze nel mercato assicurativo italiano sia da attribuire proprio all'orientamento fin qui eccessivo della regolamentazione di incentrarsi su misure di vigilanza prudenziale e su una interpretazione letterale del principio di libertà contrattuale delle imprese. Tale principio, infatti, non preclude la possibilità di specifici interventi di controllo dell'organizzazione d'impresa, dei prezzi e della varietà contrattuale in grado di favorire le esigenze di standardizzazione e coordinamento delle strategie d'impresa (necessarie a risolvere i problemi di distribuzione asimmetrica dell'informazione), evitando il ritorno ad un regime di prezzi amministrati e di contratti omogenei. Se questa sembra essere la direzione degli interventi normativi di promozione della concorrenza adottati con il decreto legge n. 223/2006, si intravedono ulteriori opportunità per rendere il mercato assicurativo italiano più efficiente e contendibile realizzando, ad esempio, interventi volti a riorganizzare la struttura distributiva, al momento caratterizzata dalla netta prevalenza di contratti in esclusiva. A ciò si aggiunga, soprattutto per l'assicurazione RC auto, la necessità di armonizzare, a livello comunitario e nazionale, l'annosa questione della valutazione dei danni non pecuniari alla persona che al momento risulta ampiamente (ed eccessivamente) discrezionale.

Dopo aver sottolineato l'importanza del settore in termini di fatturato interno e comunitario, vengono messe in rilievo le barriere che non consentono una reale apertura dei mercati alla concorrenza [Berlinguer, 2007]: le pratiche di fissazione o raccomandazione dei prezzi; le modalità restrittive per la pubblicità professionale; i requisiti per l'accesso alle professioni e i diritti esclusivi; nonché, i vincoli alla collaborazione integrata tra le diverse professioni. Su questi aspetti e sui costi

sopportati dall'utenza si concentra l'analisi, rilevando che alla creazione di un mercato comunitario, la cui importanza è stata reiteratamente sottolineata dalla Commissione europea, si frappongono anche altri vincoli, sintetizzabili nell'esistenza di diversi modelli professionali tra i paesi membri: la mancata uniformazione legislativa impatta negativamente sulla circolazione dei professionisti e, di conseguenza, sul tasso di concorrenza nell'UE. L'attenzione viene quindi posta sugli interventi necessari a creare maggiore contendibilità nei diversi settori attraverso una serie di interventi a caratura europea e interna: da un lato, è opportuno procedere verso un progressivo e più rapido ravvicinamento delle legislazioni; dall'altro, in chiave interna, va rafforzato sia l'intervento antitrust sia anche l'approccio regolamentare, avendo particolare accortezza nel muoversi verso forme di *better regulation*, capaci di tutelare gli operatori e gli utenti, ma al contempo suscettibili di promuovere processi sempre più concorrenziali.

Infine, per quanto riguarda il settore farmaceutico si sottolinea che l'eccesso di enfasi nella determinazione dei prezzi per via amministrativa ha indotto distorsioni rilevanti sulle strutture e le dinamiche industriali. Le strategie di contenimento della spesa farmaceutica pubblica, basate sulla fissazione per via amministrativa dei prezzi al lancio (*ex ante*) e sull'adozione di provvedimenti di abbattimento generalizzato dei prezzi (*ex post*), hanno prodotto nel tempo effetti significativi sulla struttura industriale del settore, con fenomeni di *brand proliferation* prima della scadenza del periodo di copertura brevettuale e con una minore intensità della concorrenza di prezzo da parte di produttori di farmaci generici dopo la scadenza del brevetto. A ciò si aggiunga che l'assetto attuale della distribuzione di farmaci e l'assenza di meccanismi di compartecipazione alla spesa sono all'origine di ulteriori distorsioni e limitazioni alle dinamiche concorrenziali.

In questo quadro di riferimento, consolidatosi nel corso del tempo, la promozione di livelli adeguati di concorrenza passa per l'abbandono di una logica incentrata sulla fissazione dei prezzi e per il design di regole pro concorrenziali sul lato del consumo e nella distribuzione al dettaglio.

Il mercato dei prodotti: un indicatore sintetico della regolazione

Per valutare la relazione tra performance del mercato del lavoro, da un lato, e grado di regolazione del mercato del lavoro e dei prodotti, dall'altro, Boeri, Nicoletti e Scarpetta [2000] hanno creato un ampio e innovativo data-set, che ha permesso di costruire due indicatori di regolazione (uno per il mercato del lavoro e l'altro per quello dei prodotti), relativamente ai più importanti paesi dell'OCSE.

1. L'indicatore riguardante la regolazione del mercato del lavoro in base ai dati disponibili sul livello di protezione dei lavoratori, sia con contratti a tempo indeterminato sia con contratti a tempo determinato o parziale. Per quanto riguarda i primi si è preso in esame l'esistenza di restrizioni procedurali al licenziamento individuale e l'entità delle penalità previste per i licenziamenti senza giusta causa. Per quanto riguarda i secondi si sono prese in considerazione le condizioni di offerta e la durata dei contratti, e il massimo numero consentito di rinnovi. Dall'analisi emerge, per la maggior parte dei paesi, una tendenza significativa alla deregolamentazione dei contratti a tempo determinato o parziale, mentre cambiamenti modesti si registrano nel livello di protezione dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Negli anni '90, riduzioni significative della protezione per questo tipo di lavoratori si riscontrano soltanto in Finlandia, Spagna e Portogallo.

2. L'indicatore riguardante la regolazione dei mercati dei prodotti si basa su:

A. Il livello di controllo diretto dello Stato sull'economia, verificato tramite:

- la presenza di imprese controllate dallo Stato,
- la presenza di diritti speciali di voto nelle imprese private,
- il grado di controllo degli organi legislativi sulle imprese pubbliche,
- il ricorso alla regolazione amministrativa, anziché alla regolazione basata sugli incentivi economici.

B. L'esistenza di barriere all'attività economica privata, calcolate attraverso:

- il sistema di autorizzazioni e controlli per l'apertura di nuove imprese,
- le iniziative intraprese per ridurre il peso dei controlli amministrativi,
- la trasparenza dell'amministrazione,

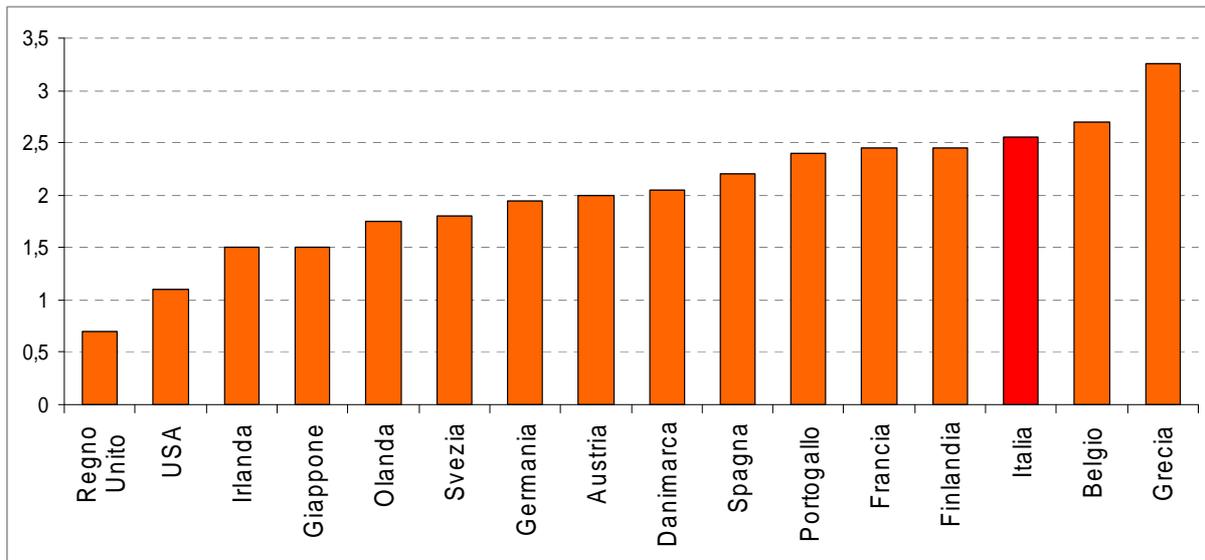
- l'esistenza di barriere legali all'entrata.

C. L'apertura al commercio internazionale, analizzata considerando:

- l'esistenza di barriere legali e amministrative alla proprietà estera,
- la presenza di discriminazioni esplicite all'attività economica sulla base della
- le discriminazioni nazionali implicite nella regolazione amministrativa
- l'incidenza delle barriere tariffarie e non tariffarie.

Sulla base dell'indicatore sintetico, i paesi più "liberali" sono il Regno Unito, gli Stati Uniti e, in misura minore, Nuova Zelanda, Irlanda e anche il Giappone, mentre i paesi con la regolazione più rigida del mercato dei prodotti sono la Grecia, l'Italia e il Belgio.

Indicatore sintetico della regolazione del mercato dei prodotti



Fonte: *Regulatory Reform And Competitiveness In Europe, 2 Vertical Issues* (Boeri, Nicoletti, Scarpetta, 2000).

Un primo risultato evidenzia, per i Paesi caratterizzati da una regolazione "stretta" del mercato del lavoro, la presenza di analoghe restrizioni anche nel mercato dei prodotti.

Considerando congiuntamente la regolazione del mercato del lavoro e quella sui mercati dei prodotti, emergono 4 gruppi di paesi dalle caratteristiche simili: i paesi di

“common law”, quelli dell’Europa continentale, dell’Europa del Sud e Giappone e Svezia, che formano un gruppo a se stante.

1. I paesi di “common law” (Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Irlanda, Australia e Nuova Zelanda) sono caratterizzati da un approccio “liberale” alla regolazione sia del mercato del lavoro che di quello dei prodotti.
2. I paesi dell’Europa continentale (Belgio, Olanda, Danimarca, Germania, Austria, a cui si aggiunge il Portogallo) sono accomunati invece da un approccio “liberale” alla regolazione del mercato dei prodotti, ma da diversi gradi di restrizione della regolazione del mercato del lavoro (meno stretta che negli altri paesi di questo gruppo in Belgio e Danimarca).
3. I paesi dell’Europa del sud (Francia, Italia, Grecia e Spagna) combinano una regolazione molto “stretta” del mercato del lavoro e di quello dei prodotti.
4. Giappone e Svezia infine formano un gruppo a sé, caratterizzato da una regolazione relativamente restrittiva del mercato del lavoro e relativamente “liberale” del mercato dei prodotti.

Gli indicatori di rigidità della regolazione, posti in relazione al tasso di occupazione calcolato al netto del settore agricolo, restituiscono chiare relazioni negative. Il tasso di occupazione diminuisce quanto più rigide sono le regolazioni del mercato dei prodotti e quelle del mercato del lavoro.

Veniamo ora ad una disamina dei principali servizi oggetto della recente politica in materia di liberalizzazioni introdotta dal Ministro Bersani ponendo a confronto le politiche di regolamentazione e liberalizzazione adottate, gli obiettivi e gli eventuali risultati raggiunti nei principali servizi da parte di alcuni dei maggiori paesi europei.

1. Le professioni

Il decreto Bersani in materia di liberalizzazione dei servizi professionali si è posto innanzitutto l'obiettivo dello sviluppo della capacità competitiva nel settore delle professioni. Tale decreto, infatti, promuove una nuova disciplina in tema di tariffe professionali, pubblicità e società multidisciplinari.

L'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di attività intellettuali e libero-professionali si è resa indispensabile non solo nel rispetto del principio comunitario di libera concorrenza e di libera circolazione dei servizi e delle persone, ma principalmente per garantire agli utenti-consumatori la libertà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e la possibilità di valutare le diverse prestazioni offerte dal mercato (qualità-prezzo). L'intervento su tale materia si è reso necessario anche a seguito delle numerose procedure di infrazione avviate nei confronti del nostro Paese da parte della Comunità europea proprio in merito all'inderogabilità dei massimi e dei minimi tariffari.

La Commissione europea – nella *“Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali”* [2006] – ha analizzato i limiti alla concorrenza presenti nella regolamentazione dei servizi professionali degli Stati membri in questi ultimi anni, cercando di coglierne le principali cause: fissazione o raccomandazione dei prezzi, restrizioni all'accesso alla professione e all'attività pubblicitaria, regimi di “riserva” previsti per talune attività. Pur riconoscendo le specificità dei servizi professionali, la Commissione ha invitato i singoli Stati membri alla revisione complessiva della regolamentazione propria in materia di servizi professionali attraverso il coinvolgimento degli organismi professionali, le organizzazioni dei consumatori e l'autorità antitrust. Nell'ottobre 2006 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione [A6-0272/2006], nella quale si riafferma che i servizi svolgono un ruolo fondamentale nella promozione della competitività dell'economia europea e che le riforme da attuare nell'ambito della strategia di Lisbona devono tener conto dei servizi professionali come settore chiave dell'economia europea.

Il Parlamento europeo ha ribadito, inoltre, la necessità di garantire anche nel settore delle libere professioni, l'applicazione delle norme del Trattato CE sia per quanto riguarda la concorrenza che per il mercato interno: accesso e mobilità, agevolazione

del passaggio dalla formazione universitaria e post-universitaria alle professioni, limitazione delle regolamentazioni speciali nel campo della pubblicità. Tale raccomandazione è essenziale per permettere ai professionisti di fornire agli utenti informazioni sulle loro qualifiche e specializzazioni professionali e sui servizi da essi offerti, rafforzamento degli *standard* etici per la protezione dei consumatori nell'ambito dei servizi professionali [Catricalà, 2007].

Lo studio dei sistemi di regolamentazione delle professioni liberali negli Stati membri [Paterson e Fink, 2003] realizzato per la Comunità europea evidenzia una prima distinzione tra due grandi categorie di regolamentazione: la regolamentazione in materia di accesso alla professione (qualifica professionale, iscrizione ad ordini, etc.) e la regolamentazione in materia di "comportamento (tariffe, pubblicità e marketing etc.). Per semplificare la difficoltà derivante dall'esistenza di diverse forme di regolamentazione per diverse professioni in diversi paesi e per ogni professione o gruppo di professioni per ogni Stato membro è stato calcolato un indice per la regolamentazione in materia di accesso alla professione e un indice per la regolamentazione in materia di condotta, successivamente combinati in un indice generale di regolamentazione per ogni professione o gruppo di professioni.

Come possiamo constatare dalla tabella successiva, tra i paesi con un'elevata intensità di regolamentazione per tutte le professioni figurano l'Austria, l'Italia, il Lussemburgo e, con alcune eccezioni nel settore dei servizi tecnici, la Germania e la Francia (e in parte anche la Grecia).

Il Belgio, la Spagna sembrano collocarsi nella categoria intermedia, mentre il Regno Unito, la Svezia (ad eccezione dei farmacisti), i Paesi Bassi, l'Irlanda, la Finlandia e la Danimarca (anche in questo caso ad eccezione dei farmacisti) presentano regimi regolamentari piuttosto liberali.

Come possiamo verificare dai dati esposti tanto più risulta elevato il livello di intensità della regolamentazione, tanto maggiore risulta il valore relativo su una scala che è compresa tra 0 e 12.

Elenco degli indici di regolamentazione elaborati dall'IHS per diverse professioni

	<i>Professioni contabili</i>	<i>Professioni legali</i>	<i>Architetti</i>	<i>Ingegneri</i>	<i>Farmacisti</i>
Austria	6,2	7,3	5,1	5	7,3
Belgio	6,3	4,6	3,9	1,2	5,4
Danimarca	2,8	3	0	0	5,9
Finlandia	3,5	0,3	1,4	1,3	7
Francia	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Germania	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Grecia	5,1	9,5	n.d.	n.d.	8,9
Irlanda	3,1	4,5	0	0	2,7
Italia	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Lussemburgo	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Paesi Bassi	4,5	3,9	0	1,5	3
Portogallo	n.d.	5,7	2,8	n.d.	8
Spagna	3,4	6,5	4	3,2	7,5
Svezia	3,3	2,4	0	0	12
Regno Unito	3	4	0	0	4,1

Fonte: IHS (*Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*, Paterson, Fink, Ogus et al., 2003).

Se osserviamo tra i diversi settori professionali, quello delle farmacie e dei farmacisti possiamo constatare che qui si presentano le forme di regolamentazione più ampie ed al contempo più restrittive. Soltanto in Irlanda, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito l'indice di regolamentazione risulta relativamente basso.

Nei *servizi di architettura* e in particolari nei *servizi ingegneristici* la situazione presenta un modello duplice. Da un lato modelli di autorizzazione all'esercizio della professione piuttosto restrittivi (in particolare l'Austria, la Germania, l'Italia e il Lussemburgo); dall'altro I modelli più flessibili come la certificazione senza o con solo un numero limitato di attività esclusive il cui esercizio è riservato agli esercenti la professione (ad esempio in Svezia, Regno Unito, Paesi Bassi, Finlandia, Danimarca).

Nella maggior parte dei paesi comunque la regolamentazione in materia di condotta per gli architetti e gli ingegneri è meno restrittiva in rapporto ad altri gruppi professionali.

In merito ai *servizi legali* (avvocati), ad esempio, sia nell'ambito della regolamentazione di accesso alla professione che di condotta si presentano tutti i gradi possibili di regolamentazione livelli molto bassi in Svezia e Finlandia e livelli molto alti in Grecia, Austria, Francia, Spagna, Germania.

Per quanto riguarda i *servizi di contabilità*, invece, in tutti i paesi l'accesso alla professione è regolato da regimi di autorizzazione anche se il diritto esclusivo alla prestazione dei servizi varia da paese a paese, lo stesso vale anche per le qualifiche professionali. Il grado di regolamentazione risulta comunque più elevato in paesi come il Belgio, l'Austria, la Germania, l'Italia, la Francia, la Grecia e il Lussemburgo. L'indice di regolamentazione di tutti gli altri paesi si colloca nella categoria intermedia.

Modifiche frequenti si riscontrano in materia di regolamentazione di condotta.

Tali modifiche hanno prodotto sistemi di liberalizzazione dei servizi (ad esempio in materia di tariffe, di pubblicità, di forma societaria, di cooperazione interprofessionale).

Alcuni stati membri hanno, inoltre, provveduto a curare la qualità del servizio e la tutela del consumatore ad esempio attraverso l'assicurazione obbligatoria della responsabilità professionale o la formazione permanente. In molti Stati dell'Unione europea, in particolare negli Stati in cui i servizi professionali sono oggetto di una regolamentazione restrittiva, si registrano risultati che a causa della regolamentazione sono inferiori al livello ottimale sia per quanto riguarda l'aspetto economico sia per quanto riguarda l'efficacia, la qualità e la quantità dei servizi offerti ai consumatori.

2. Distribuzione commerciale

In materia di liberalizzazioni nel settore commerciale già nel 1998 il Ministro Bersani aveva provveduto a definire una serie di indirizzi per le regioni riguardanti l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica. L'obiettivo preposto era quello di garantire una rete distributiva basata sul miglioramento della produttività di settore, su una maggiore qualità dei servizi e il rispetto delle regole della concorrenza di mercato. Tale provvedimento di fatto è stato disatteso o applicato solo parzialmente sull'intero territorio nazionale. Tutto ciò, nella logica di una protezione del sistema distributivo esistente, con il risultato, da un lato, di una mancata crescita delle imprese e delle economie di scala necessarie a produrre benefici per i consumatori, dall'altro, di un effetto distorsivo dei meccanismi di libera concorrenza.

L'art. 3 del Decreto Bersani 2006, in materia di "Tutela della concorrenza nella distribuzione commerciale", si pone l'intento di imprimere un'accelerazione ai meccanismi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa nel settore del commercio. Si introduce, ad esempio, la cancellazione dei limiti e dei vincoli per l'apertura delle attività commerciali.

Lo sviluppo dei meccanismi concorrenziali tra le imprese ha inteso, inoltre, stabilire per il consumatore un livello uniforme di accesso all'acquisto di un bene su tutto il territorio nazionale. L'innovazione introdotta da Bersani prevede in particolare:

- ✓ l'eliminazione dell'obbligo per le attività commerciali di iscrizione ai registri abilitanti;
- ✓ la cancellazione dell'obbligo dei requisiti professionali soggettivi (con esclusione del settore alimentare e di somministrazione di alimenti e bevande);
- ✓ l'eliminazione dei limiti di distanza minima tra attività della stessa tipologia;
- ✓ la cancellazione dei limiti quantitativi all'assortimento merceologico (con la sola distinzione tra settore alimentare e settore non alimentare) e alle quote di mercato predefinite.

Dopo questo intervento normativo, quindi, la disciplina del commercio, anche a livello territoriale, pone l'obbligo di rispettare i principi stabiliti dallo Stato a tutela della concorrenza.

I vantaggi si riscontrano sia per le imprese che per i consumatori. Nel primo caso, si evidenzia una semplificazione delle procedure amministrative ed una maggiore pressione concorrenziale volta a maggiori investimenti con un conseguente contenimento dei prezzi a fronte di un'offerta qualitativamente migliore. Nel secondo caso, la possibilità per i consumatori di una comparazione reale in termini di servizi e di beni nel rapporto qualità-prezzo e una più spiccata facilità di accesso ai servizi distributivi.

All'assetto del sistema distributivo spesso viene attribuita una valenza residuale rispetto al sistema dell'economia nel suo complesso. Il sistema distributivo è più visto come un costo che come una opportunità di sviluppo economico. La tendenza, ad esempio, in Italia è stata quella di non ampliare la rete distributiva per evitare una crescita dei costi complessivi impedendo in tal modo alle imprese di migliorare la propria efficienza e di svilupparsi secondo linee "industriali".

Le regolamentazioni che hanno impedito l'industrializzazione del commercio italiano non si sono tradotte solo in prezzi al consumo più alti, ma hanno avuto anche effetti indiretti sulla struttura delle diverse filiere, con costi tanto elevati quanto difficili da stimare.

In tal senso, può risultare utile il lavoro svolto in occasione della Conferenza "Oltre il declino", organizzata dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti a Roma (3 febbraio 2005), il cui titolo era proprio *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi* [Scarpa, Boitani, Panteghini, Pellegrini, Ponti, 2005], in cui è stato elaborato un primo indicatore: il grado di densità della rete. Più la rete è densa più è forte la prevalenza di piccoli esercizi e relativamente bassa la presenza di quelli di maggiori dimensioni.

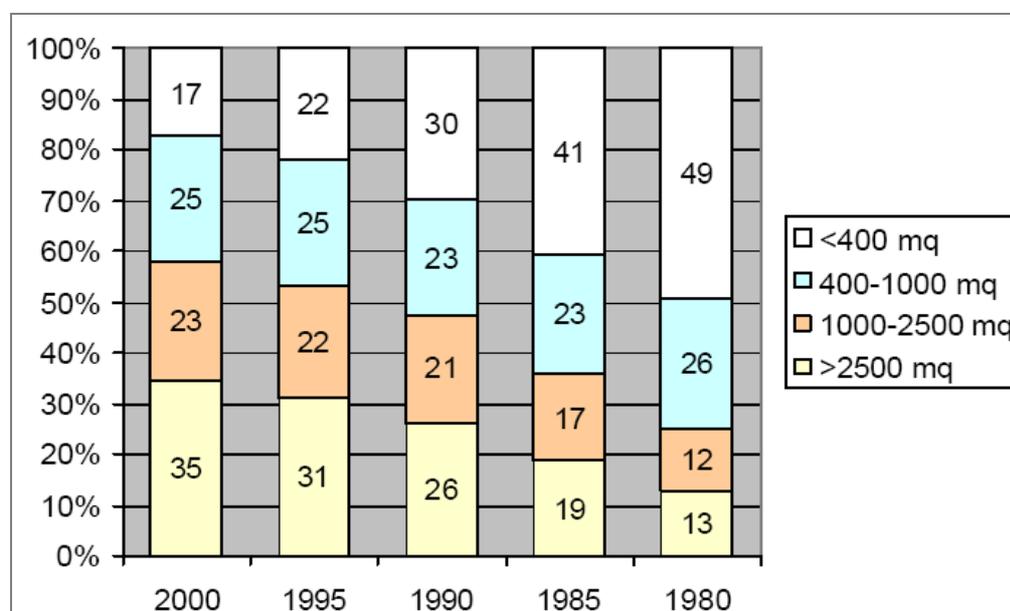
Densità delle rete distributiva e consumi commerciali per punto vendita in alcuni paesi europei (2003)

	Punti vendita/1000 ab.	Consumi commercializzati per punto vendita (mig. euro)
Italia	12,90	294
Francia	6,00	915
Germania	4,00	960
Spagna	13,10	293
Regno Unito	5,00	1035

Fonte: elaborazioni su dati Mintel (2004).

La rete di distribuzione italiana (i dati si riferiscono al solo commercio in sede fissa) risulta tre volte più densa di quella tedesca, due volte e mezzo più densa di quella inglese e due volte più densa di quella francese. Solo la Spagna ha un livello di densità di rete uguale a quello italiano. Se inoltre si calcola l'ammontare di consumi commercializzati "disponibile" in media per ciascun punto vendita, indicatore che permette di scontare la diversa ripartizione della spesa delle famiglie fra beni e servizi nei paesi considerati, si ottengono valori comparabili per Francia, Germania e Gran Bretagna, valori tre volte superiori a quelli italiani che risultano simili a quelli spagnoli.

**La distribuzione alimentare in Europa (UE-15):
quote di mercato per dimensione di punto vendita**



Fonte: A.C. Nielsen.

L'industrializzazione del commercio è sostanzialmente iniziata nel comparto alimentare. L'inarrestabile crescita dei punti vendita di maggiore superficie (quelli con più di 2500 mq di vendita che, convenzionalmente, corrispondono alle formule dell'ipermercato e del superstore) negli ultimi venti anni hanno poco meno che triplicato la propria quota di mercato arrivando a coprire poco più di un terzo dei consumi delle merceologie di riferimento. Il ritardo italiano è facilmente verificabile rispetto a Francia, Germania, Spagna e Regno Unito.

È difficile credere che differenze così macroscopiche possano essere il risultato della libera scelta dei consumatori fra le alternative a disposizione. In merito, è significativo il caso spagnolo, dove lo sviluppo della distribuzione moderna è avvenuto con molto ritardo rispetto anche all'Italia, ma le maggiori superfici hanno una quota superiore del 50% di quella italiana. Quanto al dato relativo alla Germania, va sottolineato che la rete tedesca è caratterizzata da una presenza eccezionalmente diffusa della formula del discount (13.750 punti vendita nel 2003), formula che viene normalmente declinata su superfici comprese tra i 400 e i 1000 mq. L'aggressività commerciale del discount spiega il più basso sviluppo di ipermercati e *superstore* e l'apparente ritardo tedesco.

La relazione inversa fra dimensione del punto vendita e livello dei prezzi, determina per i consumatori italiani il pagamento di prezzi più elevati sia per la minore diffusione della rete moderna sia per la minore incidenza che in essa hanno le superfici di maggiore dimensione.

Si è accennato come sia difficile dare conto della struttura della distribuzione non alimentare. In generale, il processo di trasformazione che sta vivendo il settore non alimentare presenta tratti simili a quello vissuto dal settore alimentare: nascita di grandi superfici a libero servizio decentrate; forti economie sul costo dei due fattori di produzione fondamentali per la distribuzione, spazio e lavoro; crescita per succursali con la possibilità di sfruttare economie sugli acquisti e su tutte le funzioni centrali d'impresa.

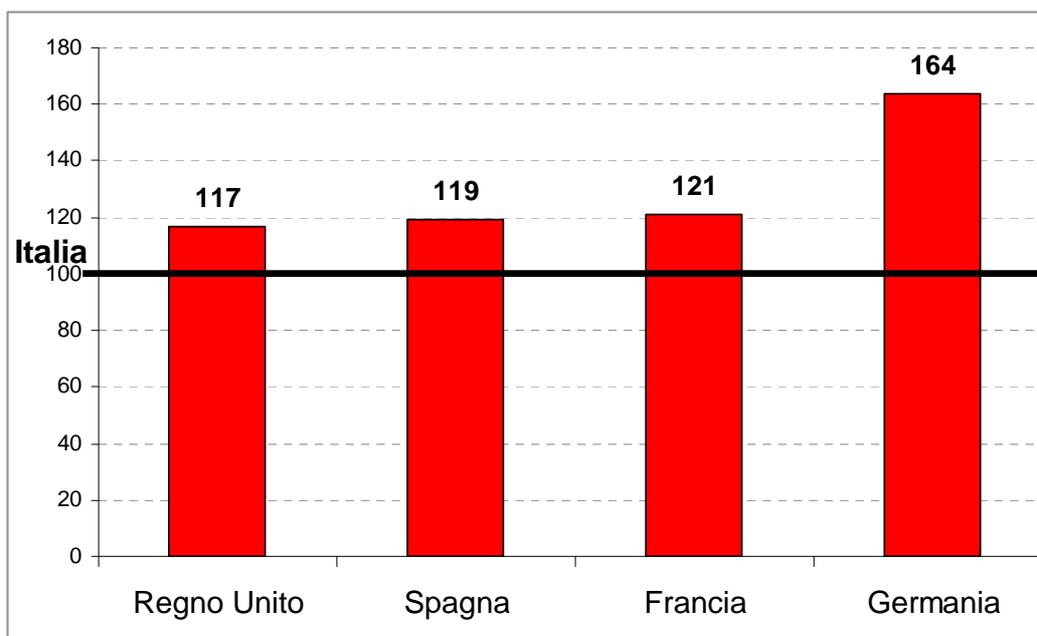
Tale processo presente in tutti i comparti in Italia è stato rallentato dalle barriere all'entrata, e dal più generale ritardo nello sviluppo del despecializzato alimentare. Nei contesti dove le grandi superfici specializzate si sono diffuse prima sono infatti state trainate dal modello rappresentato dal despecializzato. L'innovazione si è cioè diffusa più rapidamente che in Italia, prima permettendo il consolidamento di gruppi nazionali e poi facendo sì che questi iniziassero a cercare spazi di crescita anche all'estero. Poiché si tratta di mercati più piccoli di quello del despecializzato a base alimentare, la concentrazione degli operatori a livello nazionale e la loro successiva internazionalizzazione è avvenuta rapidamente. Forse anche più che per l'alimentare, l'Italia è diventata così un mercato di insediamento, mercato con elevate

potenzialità di crescita e concorrenti locali che non avevano ancora consolidato le loro basi.

La forte presenza di imprese estere nella distribuzione è un ulteriore tributo pagato alla sua rallentata crescita. In tutti i comparti i grandi gruppi internazionali hanno o sono destinati ad occupare le posizioni dominanti nella componente moderna. Nell'alimentare è un processo già in atto da tempo. Significativamente, i gruppi italiani che controllavano le reti attualmente di Carrefour e Auchan, gruppi che pur avevano le risorse finanziarie e manageriali per crescere, hanno infatti ceduto una volta realizzato che le loro imprese, per quanto grandi in Italia, non avrebbero mai avuto la possibilità di raggiungere dimensioni paragonabili a quelle che avevano i loro concorrenti esteri. Nulla di male in un contesto ormai globalizzato, ma pur sempre un'occasione mancata da ascrivere alle barriere all'entrata presenti nel settore.

I dati riportati non necessitano commenti ulteriori. La rete distributiva italiana, che pure ha visto crescere la componente moderna in modo significativo, rimane ancora in consistente ritardo rispetto ai processi di trasformazione e consolidamento che hanno caratterizzato i contesti commercialmente più evoluti.

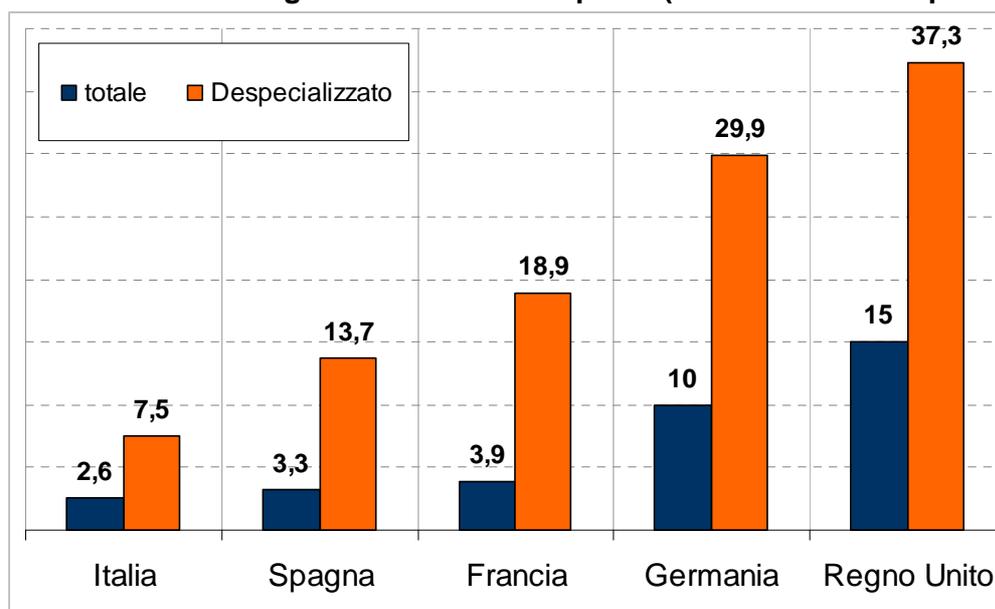
Densità commerciale distribuzione moderna (mq per 1000 ab.) - 2003
Numero indice Italia=100



Fonte: Indicod-Ecr.

Va almeno accennato, infine, a una delle tendenze più nette che ha caratterizzato l'evoluzione della distribuzione, costituita dalla crescente concentrazione dell'offerta in aggregati pianificati: centri commerciali e le loro varianti (*mall*, *factory outlet centre*, parchi commerciali, *shopping center* di aeroporti, stazioni e altri luoghi di grande frequentazione).

Commercio al dettaglio dimensione d'impresa (numero di addetti per impresa) - 2005



Fonte: elaborazioni Ires su dati Eurostat.

Anche in questo caso la dimensione dello sviluppo del settore in Italia è stata lenta ed Ostacolata rispetto a quella di altri paesi. I centri commerciali sono stati spesso visti come una minaccia per quelli naturali che da sempre esistono nei centri città e nelle maggiori vie commerciali invece che come un elemento di stimolo.

I centri commerciali al dettaglio con GLA a 5.000 mq in alcuni paesi europei.

	Densità GLA mq per 1.000 ab.	GLA totale (Milioni di mq)
Italia	125	7,1
Francia	208	12,4
Germania	128	10,2
Spagna	201	8,4
Regno Unito	220	13,0

Fonte: elaborazioni Ires su dati Ministero Attività produttive (2004).

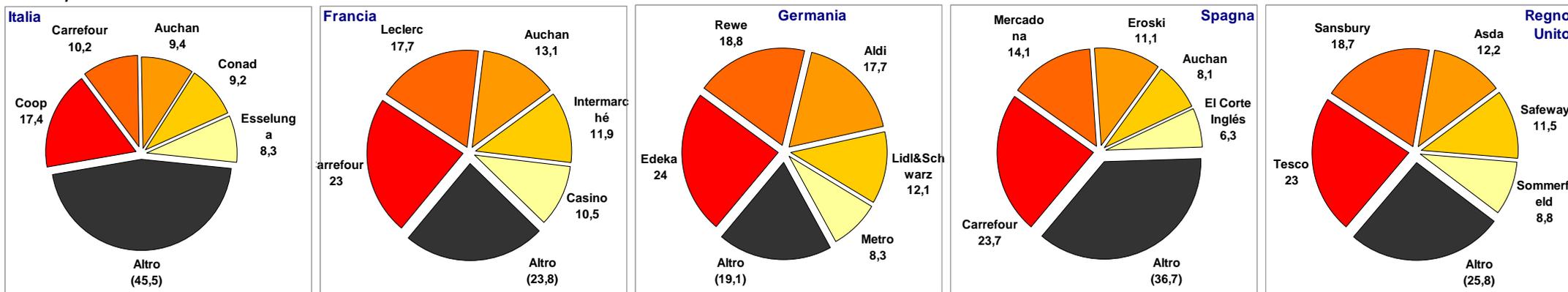
I vantaggi di un commercio evoluto, in termini di differenziali di prezzo che esso è in grado di trasferire al consumatore rispetto al commercio tradizionale dipendono dal livello di efficienza delle imprese e dalla concorrenza a cui sono soggette. Sia l'una che l'altra vengono ridotte da barriere che ne ostacolano lo sviluppo. Si tratta principalmente dei seguenti effetti:

- * scala: i costi delle imprese di distribuzione si riducono in modo significativo con la crescita dimensionale grazie alla possibilità di sfruttare elevate economie di scala su tutte le funzioni centrali di impresa, in particolare negli acquisti, ma anche nel marketing e nella logistica;
- * diseconomie: le difficoltà che le imprese hanno incontrato nell'apertura di nuovi punti vendita si sono tradotte in tentativi di forzare i vincoli accettando autorizzazioni per punti vendita di dimensione più piccola di quella ottimale e localizzati in aree che risultavano meno favorevoli in rapporto al bacino di consumatori da servire e più lontane dai magazzini che li rifornivano, generando quindi costi più elevati;
- * rendite: la scarsa densità di punti vendita moderni ha fatto sì che essi abbiano potuto godere per molto tempo di condizioni concorrenziali favorevoli. Non essendoci sovrapposizione tra il bacino di utenza di più esercizi moderni, quelli esistenti potevano operare in condizioni di quasi monopolio e quindi appropriarsi di risorse che in condizioni di maggiore concorrenza avrebbero dovuto cedere al consumatore praticando prezzi più bassi.

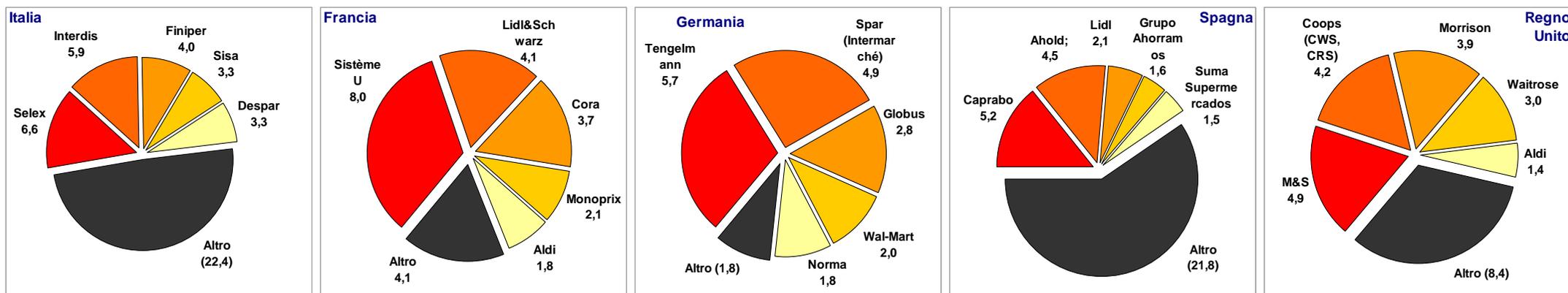
È molto difficile trovare dati che permettano di quantificare questi effetti, in particolare relativamente al secondo e al terzo. Quanto al primo e alle potenzialità che ancora possono offrire le economie di scala per le imprese italiane si può fare riferimento al grado di concentrazione raggiunto (ancora una volta) dalla distribuzione a base alimentare.

Quote di mercato dei principali gruppi della distribuzione alimentare in alcuni paesi europei 2003

Supermercati



Ipermercati e discount



Fonte: Italia: Information Resources (quote grocery su totale super e ipermercati 2003); Francia: Commissione Canivet (2004) (quota su totale venduto iper, super e discount 2003); Spagna, Germania: elaborazioni su dati Mintel (2004); Regno Unito: Competition Commission (2000).

Relativamente alle quote di mercato va avvertito che si tratta di valutazioni grezze a motivo della difficoltà di definire aggregati omogenei e di scomporre i fatturati delle singole imprese, spesso diversificate su più formati di vendita, per renderli confrontabili. Pur con tutte le cautele del caso, i dati mostrano gli ordini di grandezza di riferimento e la posizione relativa italiana. In tutti i quattro paesi utilizzati per il confronto la quota della prima impresa è compresa tra il 23 e il 24%, contro il 17% di Coop, la prima insegna italiana. Il dato di Coop si riferisce però a un aggregato più ristretto rispetto a quelli utilizzati per gli altri paesi e, nel confronto, risulta quindi sovrastimato. I primi cinque gruppi coprono quote comprese tra il 1'80% della Germania e il 63% della Spagna.

Il relativo dato italiano raggiunge solo il 55%. Poiché la concentrazione non è necessariamente indicativa della scala delle imprese. Altro elemento legato alla dinamica della modernizzazione commerciale, coinvolge i fornitori. La grande distribuzione offre loro rilevanti economie poiché riduce i costi necessari per portare a termine le transazioni:

- ⇒ la trattativa centralizzata con grandi acquirenti riduce la necessità di forza vendita;
- ⇒ la consegna della merce ai magazzini della distribuzione piuttosto che ai singoli punti vendita (direttamente o tramite terze parti) consente di razionalizzare la logistica abbassandone il costo;
- ⇒ la migliore prevedibilità dei flussi di consegna a pochi grandi clienti permette di diminuire le scorte necessarie per il funzionamento del sistema e, di nuovo, si traduce in riduzioni di costo.

Tutte queste economie di transazione finiscono, attraverso la contrattazione, per essere trasferite al distributore sotto forma di prezzi d'acquisto più bassi e quest'ultimo, se esiste una sufficiente concorrenza, li trasferisce a sua volta al suo cliente. Poiché gli effetti richiamati sono economie esterne positive che la distribuzione crea per l'industria, è naturale che esse siano da questa rivendicate in termini di più bassi prezzi di acquisto. Ma poiché il processo di negoziazione avviene in condizioni di incertezza, le richieste della distribuzione non si limitano alla valorizzazione delle economie create. La pressione esercitata si commisura alle

aspettative di vedersi discriminati a favore di concorrenti e innesca una dinamica che ha rilevanti effetti sull'efficienza del complessivo sistema economico. I tentativi di ottenere continui miglioramenti contrattuali stimolano infatti i fornitori a cercare maggiore efficienza. Essi, a loro volta, faranno lo stesso con i loro fornitori, mettendo in tensione tutte le filiere che producono beni destinati al consumo finale e beni e servizi intermedi inglobati in questi ultimi. Un sistema distributivo competitivo è quindi in grado, attraverso la pressione che esercita sull'industria, di mettere in tensione una parte rilevante dell'economia.

Gli effetti illustrati mostrano quanto profonde e complesse siano le dinamiche che vengono innescate dalla distribuzione moderna e quanto rilevanti siano i vantaggi, diretti e indiretti, che ne possono conseguire per il consumatore. Ciò rende anche molto difficile una quantificazione del costo che esso ha pagato in Italia per i ritardi con cui è avvenuta la nostra rivoluzione commerciale.

Sarebbe necessario immaginare come sarebbe stata l'economia italiana se lo sviluppo della distribuzione avesse seguito sentieri simili a quelli di paesi come Francia, Germania e Gran Bretagna. Non esistono quindi molti tentativi di stima del costo attribuibile alle barriere che hanno frenato lo sviluppo del settore in Italia e quelli che esistono sono riusciti solo molto parzialmente e dare conto dei quattro effetti elencati più sopra. Alcuni recenti lavori dell'OECD hanno indagato la relazione esistente fra regolamentazioni restrittive della concorrenza, ritardi strutturali nello sviluppo della distribuzione e implicazioni di welfare per alcuni paesi, fra cui anche l'Italia, ma non arrivano a proporre stime del costo della ritardata modernizzazione del settore.

3. Informazione sui prezzi dei prodotti agro-alimentari

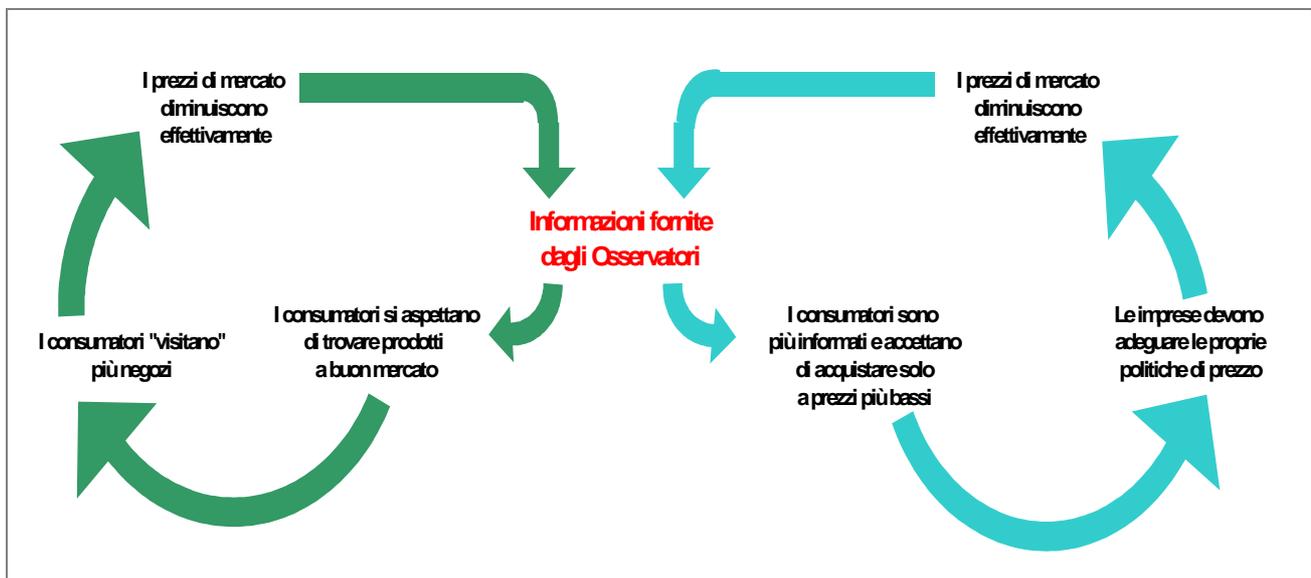
Nel 2008, possiamo tranquillamente affermare che gli istituti di statistica nazionali, nei diversi paesi membri dell'Unione Europea (compresi i nuovi entrati), forniscono puntualmente tutte le informazioni di carattere economico e sociale, malgrado non sempre queste informazioni vengano assunte, esaminate o semplicemente lette dai cittadini, restando spesso appannaggio di studiosi e ricercatori. A livello europeo, in ogni caso, il sistema statistico gestito da Eurostat appare esaustivo. Esso, come gli istituti statistici nazionali, fornisce tutti i dati relativi all'andamento dei prezzi al consumo e, in particolare, fornisce aggiornamenti mensili sull'inflazione secondo una metodologia che armonizza le rilevazioni dei prezzi praticate nei diversi paesi UE.

Detto questo, occorre precisare che in Italia, oltre l'Istat, in attuazione della Legge finanziaria 2008 è stata istituita, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, la figura del Garante per la sorveglianza dei prezzi. Il 15 gennaio 2008 Antonio Liroso, Capo Dipartimento per la regolazione del mercato del Ministero dello Sviluppo Economico, è stato nominato Garante per la sorveglianza dei prezzi. La Sua attività sarà indirizzata verso tre filoni principali d'azione: la sorveglianza dei fenomeni di mercato, sia attraverso le segnalazioni dei cittadini sia attraverso una più stretta collaborazione con la Guardia di Finanza; il coordinamento e ed il confronto con le altre istituzioni locali e nazionali nel contrasto all'aumento dei prezzi e per favorire il dialogo tra le associazioni dei consumatori e le categorie imprenditoriali; la valorizzazione di *best practices* [www.osservaprezzi.it].

In tutto il territorio nazionale e soprattutto nelle grandi città, vi sono esperienze di osservatori locali già in uso basati su messi programmi di rilevazione dei prezzi dei prodotti agroalimentari a cura di Comuni e Regioni che permettono di rendere pubbliche le variazioni di costo degli stessi, come disposto dall'ultimo Decreto Bersani. Questo aumenta la trasparenza e la consapevolezza nelle scelte dei consumatori, contrastando le speculazioni.

In un mercato reale (imperfetto) uno stesso prodotto può essere venduto a prezzi differenti. Pertanto i prezzi di mercato dipendono, in larga misura, dalle risorse (tempo, spostamenti, ecc.) dedicate dai consumatori alla ricerca dei prodotti più convenienti. Diffondere informazioni tra i consumatori rende meno costosa e più

efficiente la ricerca dei prodotti. Gli Osservatori possono svolgere un ruolo fondamentale per il contenimento dell'inflazione.



Gli Osservatori non devono limitarsi a condurre “studi di settore”, ma devono svolgere un ruolo attivo nella diffusione delle informazioni presso i consumatori, incoraggiando la ricerca dei punti vendita più economici. È meglio evitare la diffusione di liste complete dei prezzi per scongiurare il pericolo di collusione tra gli operatori a danno dei consumatori. Gli osservatori dovrebbero diffondere “prezzi di riferimento” preferibilmente inferiori alla media dei prezzi di mercato (altrimenti i consumatori non ricevono informazioni aggiuntive rispetto a quelle già possedute e quindi non sono incoraggiati ad intensificare la ricerca dei prodotti più convenienti).

L'attività degli Osservatori può essere utile anche se, inizialmente, coinvolge pochi consumatori e pochi esercizi commerciali (è sufficiente un piccolo impulso per attivare il circolo virtuoso informazioni-prezzi). Gli effetti anti-inflazionistici degli Osservatori possono essere inizialmente modesti, ma col tempo tendono a rafforzarsi (grazie al circolo virtuoso informazioni-prezzi). È bene evitare che i prezzi scendano troppo o troppo rapidamente per lasciare alle imprese margini sufficienti per investire in nuove tecnologie e forme organizzative che riducono i costi (e i prezzi) nel medio periodo [D'Elia, 2005].

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha svolto un'indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare [2007], in cui si evidenzia che gli acquisti domestici di ortofrutta in Italia sono stati pari a circa 5,1 milioni di tonnellate, per una spesa complessiva pari a quasi 8 miliardi di euro, di cui circa i due terzi destinati all'acquisto di prodotti ortofruttili freschi. Gli acquisti di prodotti ortofruttili hanno pertanto un'incidenza sulla spesa domestica alimentare pari al 18% circa (14% considerando i soli prodotti freschi), costituendo la seconda voce in termini d'importanza dietro al settore delle carni e uova (22%). Data la rilevanza del settore, lo scopo principale di questo lavoro è stato quello di analizzare il funzionamento della filiera distributiva del comparto ortofruttilo al fine di verificare se le sue caratteristiche strutturali ed organizzative siano tali da ostacolare, tramite specifiche inefficienze e/o deficit concorrenziali presenti a qualche stadio, una corretta trasmissione dei prezzi lungo la catena distributiva, con conseguente creazione di effetti moltiplicativi dei vari prezzi degli ortaggi e della frutta.

L'indagine ha preso spunto anche dalla diffusa percezione di un incremento dei prezzi dei prodotti ortofruttili avvenuto in concomitanza con il processo di conversione della Lira in Euro (gennaio 2002), proponendosi pertanto di verificare se gli eventuali effetti moltiplicativi siano stati in qualche misura esaltati dal cambio della moneta, laddove un'inefficiente struttura della filiera e/o i problemi concorrenziali che in essa possono annidarsi abbiano favorito l'adozione di comportamenti speculativi e/o anticompetitivi da parte degli operatori posti ai vari stadi della filiera.

Qualsiasi tentativo di studiare l'andamento dei prezzi dei prodotti ortofruttili è reso tuttavia difficoltoso dalle specificità del comparto, composto da una molteplicità di prodotti diversi, ognuno dei quali contraddistinto da costi di produzione, aree di provenienza e periodi di commercializzazione diversi, nonché da una notevole vulnerabilità rispetto ad influenze esogene di natura climatica. A complicare ulteriormente il quadro, ciascun singolo prodotto si caratterizza per un grado di differenziazione elevato, sotto il profilo organolettico, della varietà, qualità, dimensione, colore, ecc. Tutto ciò rende i prezzi dei prodotti ortofruttili soggetti ad una grande variabilità sia spaziale (la stessa tipologia di mela può avere contemporaneamente due prezzi diversi in due piazze diverse) sia temporale (la stessa tipologia mela può costare diversamente nella stessa piazza in due periodi

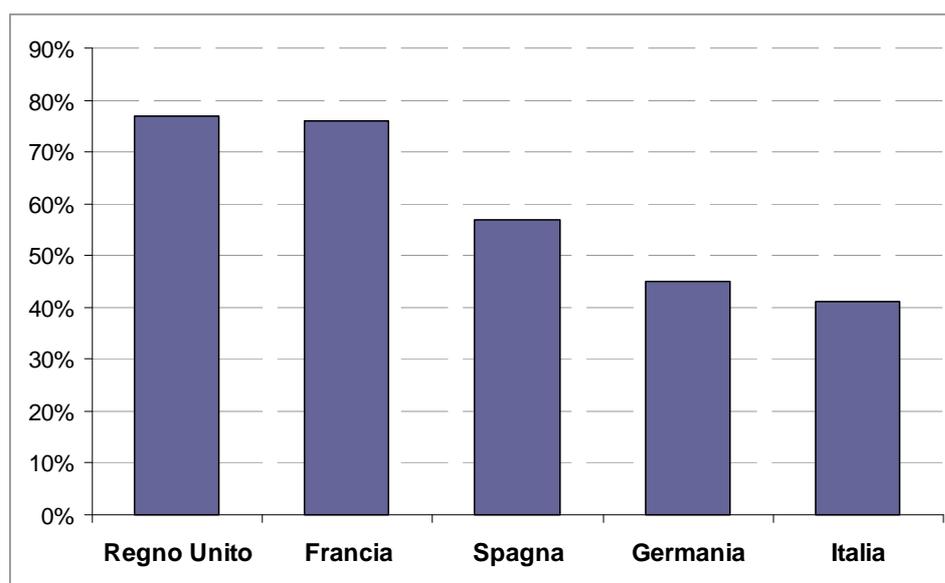
dell'anno diversi, in due giorni diversi dello stesso periodo e anche in due momenti della stessa giornata). Tali caratteristiche devono essere opportunamente tenute in considerazione ogni volta che si procede ad effettuare confronti intertemporali dell'andamento dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli e, in ogni caso, rendono particolarmente difficile il processo di identificazione dei fattori che possono spiegare gli stessi andamenti nei prezzi.

I dati A.C. Nielsen utilizzati dall'AGCM mostrano come il livello dei prezzi dei prodotti alimentari in Italia fosse, nel 1995, decisamente più basso della media comunitaria: esso era infatti pari a 94,2, risultando inferiore a quello di Francia e Germania e superiore a quello di Spagna e Regno Unito. Dal 2000 al 2004, l'indice dei prezzi dei prodotti alimentari in Italia rapportato a quello dell'Unione è cresciuto in modo estremamente significativo, tanto da portare l'Italia ad un livello di prezzi di gran lunga superiore sia a quello della media dell'Unione a 15 che a ciascuno dei 4 Paesi (Francia, Germania, Spagna e Regno Unito) per i quali è stato effettuato il confronto. L'indice relativo è cresciuto in modo particolarmente accentuato nel triennio 2002-2004, passando da un valore di 99,9 nel 2002 ad uno di 109,7 del 2004. Nonostante un lieve assestamento verso il basso dell'indice nel 2005 (108,9), esso è rimasto tuttavia il più elevato dei Paesi messi a confronto.

L'andamento descritto si è presentato in misura visibilmente più accentuata per il sottoinsieme dei prodotti ortofrutticoli, per il quale l'indice relativo era pari, nel 1995, a 84,1, il più basso in assoluto dei 4 Paesi oggetto di confronto, per poi incrementarsi progressivamente e subire una brusca accelerata di aumento nel triennio 2002-2004: in tali anni, l'indice è infatti passato da 103,2 a 118,3, superando di gran lunga non solo la media comunitaria, ma anche gli indici di tutti gli altri Paesi. Nonostante la significativa riduzione dell'indice registratasi nel 2005, esso è rimasto il più alto dei Paesi messi confronto. Anche l'andamento degli indici armonizzati dei prezzi al consumo dei prodotti ortofrutticoli, di fonte Eurostat, evidenzia una crescita dal 2000 al 2004 molto marcata, e più accentuata rispetto a quella relativa all'intero settore dei prodotti alimentari. Per gli ortaggi l'aumento dei prezzi è stato sensibilmente più sensibile che per la frutta. Peraltro, nel comparto ortofrutticolo si è registrata una significativa inversione di tendenza nel 2005 e nel 2006, di entità del tutto trascurabile per il comparto degli ortaggi.

Il confronto con Francia e Spagna mette in evidenza il grado particolarmente elevato di frammentazione che caratterizza l'offerta italiana. Sia negli ortaggi che nella frutta, infatti, le aziende agricole italiane presentano una dimensione media decisamente inferiore delle aziende spagnole e francesi; per gli ortaggi, in particolare, la superficie media nazionale è addirittura inferiore di oltre il 70% rispetto quella media francese, mentre per gli agrumi, la Spagna – il solo Paese che, per volumi di produzione, può rappresentare un termine di paragone significativo – presenta imprese di dimensioni superiori di quasi il 40% rispetto a quelle italiane, e capaci di sostenere volumi di produzione di oltre il 50% superiori. La distribuzione moderna nel settore alimentare e dei prodotti di largo consumo si è diffusa nel corso degli ultimi decenni ed è tuttora in fase di espansione, sebbene a ritmi meno sostenuti rispetto agli anni Novanta.

Sviluppo della grande distribuzione su grandi superfici - 2006



Fonte: A.C. Nielsen.

Secondo elaborazioni effettuate da Federdistribuzione [2007], l'attuale incidenza della distribuzione moderna sul totale del commercio alimentare, fresco e confezionato, è pari al 70% (dato riferito al 2006), a fronte del 64,4% del 2003 e del 50,2% del 1996. L'analoga quota delle formule distributive tradizionali (dettaglio specializzato e ambulanti) è passata dal 1996 ad oggi dal 49,8% al 30%. Ancora oggi, peraltro, la struttura distributiva nazionale risulta piuttosto frammentata rispetto

a quella degli altri principali Paesi europei, e la diffusione della GDO risulta, conseguentemente, inferiore. Il grafico n. 5.3 mostra infatti come l'Italia sia l'ultimo tra i grandi Paesi europei in termini di quota (sul totale delle vendite di generi alimentari e di largo consumo) rappresentata dai punti vendita despecializzati di grandi dimensioni (ipermercati e supermercati).

4. Taxi

Nel 1990 l'*Economist* [22 febbraio], riferendosi al problema del mercato trasporto Taxi sottolineava che "c'è un gran numero di venditori (conducenti), una moltitudine di acquirenti (passeggeri), e basse barriere all'entrata (il prezzo dell'autovettura)", il che farebbe presupporre ad una situazione ottimale se non fosse che "in tutto il mondo il settore è distorto da regolamentazione pubblica, monopolio, lobby politiche, mafia, esclusione razziale e qualunque altro peccato presente nel libero mercato".

Ai disagi manifestati dall'utenza, in questi anni, per l'insufficiente numero di taxi a disposizione degli utenti e i conseguenti tempi lunghi di attesa e di percorrenza (da attribuire principalmente al traffico e alla scarsa presenza di corsie preferenziali) si aggiungono le forti spinte corporativistiche e protezionistiche che hanno sostanzialmente mantenuto la situazione statica non permettendo risposte efficaci alla soluzione dei problemi sia in materia di mercato (domanda-offerta) che di qualità ed efficienza del servizio.

Il decreto Bersani in materia di liberalizzazioni cerca di dare una prima risposta alle criticità evidenziate dando in primo luogo la possibilità ai Comuni, specie in situazioni di emergenza o nel caso di eventi particolari, di disporre turni integrativi in aggiunta a quelli ordinari, individuando forme di controllo circa l'effettivo svolgimento del servizio nei turni dichiarati; bandire concorsi straordinari per il rilascio, a titolo gratuito od oneroso, di nuove licenze da assegnare a chi ne è già titolare, superando il limite previsto dalla normale programmazione numerica.

Viene inoltre introdotto dal decreto per i tassisti titolari di più licenze il ricorso all'utilizzo di lavoratori subordinati. Si garantisce il superamento di situazioni di particolare criticità (incremento della domanda, periodi straordinari) mediante il rilascio ai soggetti in possesso dei requisiti di licenze temporanee o stagionali, non cedibili e la possibilità di introdurre ed utilizzare veicoli sostitutivi o aggiuntivi e servizi sperimentali, rivolti ad esempio ai pensionati, alle scuole o agli alberghi. Vengono infine predeterminate le tariffe per i percorsi prestabiliti come ad esempio aeroporti e stazioni ferroviarie ed istituiti comitati per monitorare il servizio al fine di adeguarlo alla domanda.

Se in Italia si è cercato di dare una prima risposta grazie al decreto Bersani, in Europa già a fine degli anni Ottanta si sono individuate alcune soluzioni. Il settore dei taxi, infatti, è considerato parte integrante del trasporto pubblico locale (TPL), sia come supporto alla mobilità della popolazione, sia con l'obiettivo di un minor ricorso all'uso dei mezzi privati nelle aree metropolitane e di risposta ad una domanda flessibile e dinamica.

In Svezia (nel 1989 e successivamente nel 1995), in Olanda (nel 1998) e in Irlanda (nel 2000), se da un lato si sono liberalizzate le licenze, dall'altro si è fatta la scelta di irrigidire i requisiti qualitativi e di sicurezza per gli operatori mentre sul fronte delle tariffe le scelte sono state diverse da paese a paese. In alcuni casi si è seguita la via della fissazione delle tariffe da parte delle associazioni di categoria; in altri casi quella della libertà del tassista (entro un importo massimo prestabilito) e con obbligo di affissione delle stesse all'interno del taxi. In Olanda, ad esempio si è riscontrato dopo alcuni anni di sperimentazione un mantenimento delle tariffe sotto il tetto massimo previsto.

Dal punto di vista della regolamentazione le scelte sono differenti a seconda dei paesi:

la Svezia ha completamente deregolato il settore, l'Olanda controlla solo i massimali tariffari e l'Irlanda ha liberalizzato solo il numero dei taxi. Paesi come la Germania, il Belgio e la Francia hanno continuato a regolamentare rigidamente il settore in tutti i suoi aspetti (licenze, tariffe, turni, numeri chiusi); paesi come l'Inghilterra, il Belgio e la Danimarca hanno adottato la regolamentazione solo di alcuni aspetti del settore. In Italia ma in particolare a Roma, ad esempio, sono state rilasciate, grazie al Decreto Bersani, 150 nuove licenze alle quali se ne aggiungeranno 300 di un vecchio bando finalmente sbloccato ed altre 1000 da assegnare.

La regolamentazione del settore dei taxi in Europa – 2000

	Tariffe	Numero Taxi	Zone e turni
ITALIA	massimali	strettamente regolato	regolati
SVEZIA	libere	libero	deregolati
OLANDA	massimali	libero	deregolati
IRLANDA	massimali	libero	regolati
REGNO UNITO	massimali	flessibile	regolati
BELGIO	massimali	flessibile o regolato*	regolati
DANIMARCA	fisse	flessibile	regolati
GERMANIA	fisse	strettamente regolato	regolati
FRANCIA	fisse	strettamente regolato	regolati

(*) Diversificato per regioni: a Bruxelles è strettamente regolato, nelle Fiandre è flessibile.

Fonte: nostre elaborazioni su dati EIM - Business & Policy Research [2002].

Nel 1985, nel Regno Unito mediante un provvedimento denominato *Transport Act* si procede alla eliminazione della discrezionalità nel rilascio delle concessioni mediante il ricorso ai requisiti di idoneità e il superamento di esami molto severi per il conseguimento della licenza. Si mantiene, inoltre, il sistema dei massimali tariffari e la regolazione delle corse condivise.

La deregolamentazione adottata dalla Svezia nel 1989 è stata più risolutiva. Si è provveduto alla liberalizzazione completa del settore in relazione all'ingresso nel mercato, alle compagnie è stata affidata la definizione delle tariffe, sono state eliminate le zone e alle organizzazioni di settore è stata affidata la definizione di regolamenti inerenti la qualità del servizio. Nel 2000 l'Irlanda ha scelto di liberalizzare l'offerta pur conservando il controllo sia delle tariffe che dei turni. L'Olanda, infine, ha dato l'avvio ad una forte liberalizzazione del servizio gestendo esclusivamente in modo diretto il controllo sui prezzi (definizione dei massimali tariffari) .

La liberalizzazione completa dell'entrata sul mercato porta sostanzialmente all'aumento dell'offerta, caratterizzata dall'entrata di singoli tassisti indipendenti, con una decrescita del livello di concentrazione del mercato. Inoltre l'ingresso di un

numero considerevole di operatori determina un elevato turnover. Un aumento non controllato dell'offerta può determinare sia un minor numero di corse orarie medie per operatore, che un ampliamento dei tempi di lavoro dei tassisti dovuti al rischio eventuale di una possibile riduzione del proprio reddito. Tale situazione determina una forte spinta agli aumenti tariffari (stabiliti in modo autonomo dagli operatori o regolamentati), che, con esclusione dell'esperienza neozelandese, hanno guidato le misure di deregolamentazione totale dell'offerta. Diversamente l'incremento volontario dell'offerta (ad esempio l'affitto della vettura taxi ad altri conducenti abilitati per l'erogazione del servizio oltre il proprio turno) ha prodotto risultati positivi in termini di offerta accrescendo il livello su base imprenditoriale del servizio con una rinnovata capacità di implementazione della redditività del settore e una maggiore risposta per i cittadini. I cosiddetti "nuovi servizi" hanno di fatto caratterizzato le liberalizzazioni più "spinte", mentre nei paesi con un livello superiore di regolamentazione si è verificato un maggiore stimolo alla concorrenza in particolare da parte del settore "autonoleggio".

La mancata o incompiuta liberalizzazione dei taxi ha un effetto particolarmente negativo là dove, come in Italia, si evidenzia una inadeguatezza delle infrastrutture e dei servizi di trasporto urbano rispetto alle esigenze di mobilità degli utenti.

Dati relativi al 2000 [Banca d'Italia, 2007] indicano che i taxi in rapporto alla popolazione nelle due principali città italiane sono meno della metà di quelli di molte città europee, un quarto di quelli disponibili a Londra e un quinto rispetto a Barcellona.

Densità dei taxi in alcune città europee ed extra-europee - 2000 (numero di licenze per 1.000 abitanti)

Città	Washington	Barcellona (2)	Londra (1)	Dublino	Stoccolma	Praga (2)	Monaco (2)	Auckland	Parigi	Roma (2)	Copenaghen	Berlino	Amsterdam (3)	Milano (2)	Bruxelles
Num.	120	99	83	52	40	39	29	28	25	21	21	21	18	16	13

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, elaborazioni su dati EIM (2002) e Bergantino e Boitani (2003).

(1) Incluso il servizio da rimessa.

(2) Per Barcellona, Praga, Monaco, Roma e Milano l'indice è calcolato sui residenti della città, mentre per le altre città è calcolato sulla popolazione dell'intera area metropolitana.

(3) Dato precedente alla liberalizzazione delle licenze.

Dal punto di vista delle tariffe, l'Italia, come evidenziato dalla stessa Banca D'Italia offre una maggior convenienza rispetto ad altri paesi.

Prezzi di una corsa in taxi di 5 km nell'area urbana in alcune città europee ed extra-europee - 2003

Città	Bruxelles	Amsterdam	Copenhagen	Berlino	Londra	Stoccolma	Praga	Milano	Barcellona	Roma	New York	Parigi	Auckland	Dublino
prezzo	12,16	11,75	11,46	9,95	9,87	9,78	9,39	8,75	8,43	7,36	7,24	7,24	6,6	4,3

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma ed elaborazioni su dati UBS e OCSE.

Dalla precedente tabella si desume che 5 km di corsa urbana costavano nel 2003 a Milano e Roma rispettivamente 8,75 e 7,36 euro contro i 12,16 di Bruxelles, gli 11,75 di Amsterdam, gli 11,46 di Copenhagen e così via sino ad arrivare però ai 4,3 di Dublino, e così via.

La necessità di una liberalizzazione, o di una differente regolamentazione di un settore, nasce quando il sistema di vincoli presente sul mercato produce costi largamente superiori ai benefici per il consumatore come: il razionamento della domanda (a Roma la domanda insoddisfatta, relativamente ai soli residenti nel comune, risulta in media del 20%, con picchi più elevati nelle ore di punta fino al 40% e, in media, a novembre e a dicembre rispettivamente del 22% e 27%); la bassa *offerta di servizi* sostitutivi adeguate (metropolitane, autobus); la congestione (una maggiore disponibilità del servizio potrebbe indurre a utilizzare il taxi almeno una parte di coloro che effettuano spostamenti urbani con l'auto privata).

5. Trasporti locali

In Italia il trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano nelle sue differenti modalità (gomma, ferro, marittimo) è stato riformato in modo sostanziale nel 1997 con il D.Lgs. n. 422 (c.d. "Burlando"). La riforma puntava essenzialmente ad ammodernare il sistema di gestione del Tpl attraverso alcuni interventi:

- ✓ il decentramento della programmazione e della gestione di settore (alle Regioni vengono attribuite funzioni e risorse prima dello Stato)
- ✓ la programmazione del settore di competenza regionale con il supporto degli Enti locali;
- ✓ la liberalizzazione e l'apertura del mercato, con l'obbligo di mettere a gara i servizi sussidiati.

Questo provvedimento ha rappresentato in Europa una novità importante per la trasformazione delle (ex) aziende municipalizzate in S.p.a. e l'obiettivo di copertura dei costi operativi aziendali con i ricavi da traffico (35%). Tale riforma è stata disattesa e in qualche caso applicata con notevole ritardo.

Il disegno di legge 772/2006 (c.d. "Lanzillotta") ha cercato di riordinare la normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei **servizi pubblici locali**, al fine di promuovere la diffusione dei **principi di concorrenza**, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

Il D.L. Bersani di fatto elimina il "diritto di esclusiva" nel trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico, in ambito comunale o intercomunale. Dando ai Comuni la facoltà, di limitare "l'affidamento in esclusiva" del servizio di trasporto pubblico locale alle società che attualmente svolgono tale servizio. A tutela della concorrenza, inoltre, la norma vieta alle società a capitale interamente pubblico o misto di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e di partecipare ad altre società o enti ponendo l'obbligo di cessazione delle attività non consentite entro i 12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto.

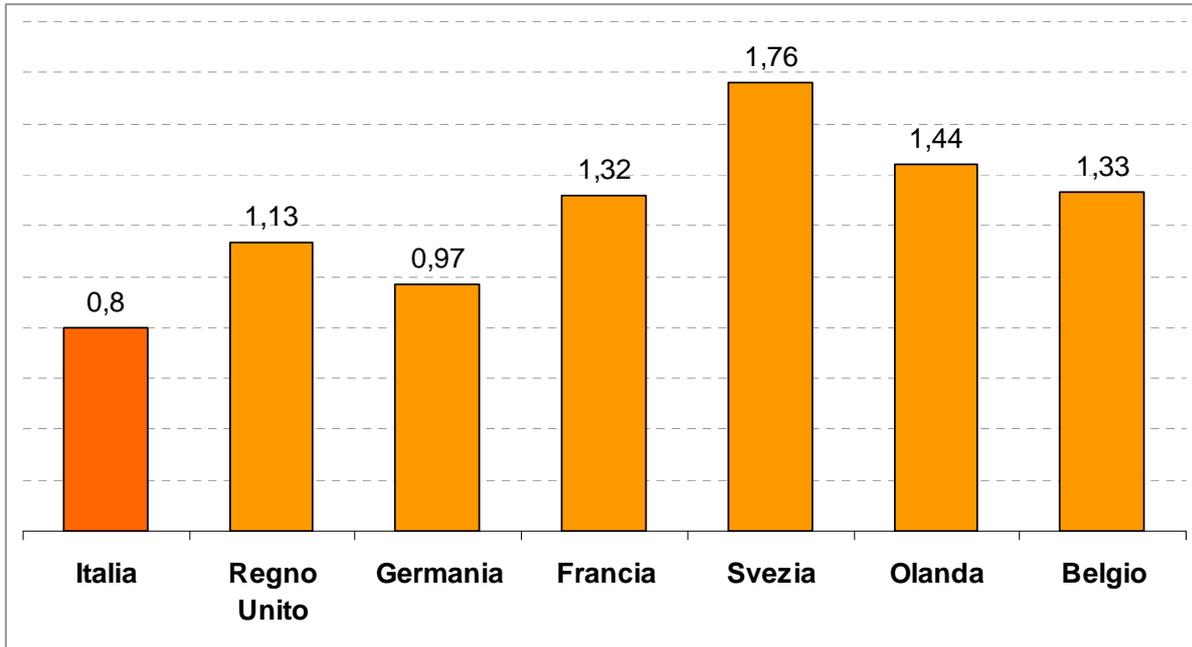
A maggio 2007 il Parlamento europeo ha adottato il nuovo Regolamento della Commissione relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia. In particolare l'art. 5, relativo all'aggiudicazione di contratti di servizio

pubblico, prevede che “a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale...hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico passeggeri o di procedere all’aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui esercitano un controllo analogo a quello che esercitano sulle proprie strutture” in caso di affidamento diretto all’operatore interno, questi non può partecipare a gare per i servizi fuori dal proprio territorio e, in caso di subappalto, è obbligato a prestare la parte preponderante dei servizi in questione. L’autorità competente se si rivolge a un terzo diverso da un operatore interno deve ricorrere per l’affidamento del servizio pubblico alla procedura di gara. I servizi di trasporto ferroviario, invece, ad eccezione di metropolitana e tram, possono essere affidati direttamente purché i contratti di servizio abbiano durata massima di 10 anni per la gomma e 15 per la rotaia (servono 24 mesi per l’efficacia normativa e 10 anni di periodo transitorio).

Al tentativo di rilanciare il tema della liberalizzazione del settore e alla necessità di affidare i servizi anche con gare di livello europeo ha fatto seguito una linea più moderata determinata prevalentemente da Germania e Francia. Vengono di fatto posti dei paletti per le opzioni alternative alle gare e si prevede un periodo transitorio molto lungo di quello stabilito. Va comunque segnalato che in Italia la procedura della gara non ha prodotto i risultati attesi. Non vi è stata di fatto un’apertura dei mercati o un miglioramento in termini di qualità e quantità dell’offerta. A Londra, invece, con le gare, tra il 1984 e il 2000, i costi per vettura-km si sono ridotti di quasi il 51%, la produzione del servizio è cresciuta del 32%, i passeggeri trasportati sono aumentati di quasi il 12%, la copertura dei costi con ricavi da traffico è passata dal 60% al 95%. Dopo un iniziale periodo di assestamento, la qualità del servizio erogato è significativamente migliorata e anche la qualità “percepita” dagli utenti è cresciuta.

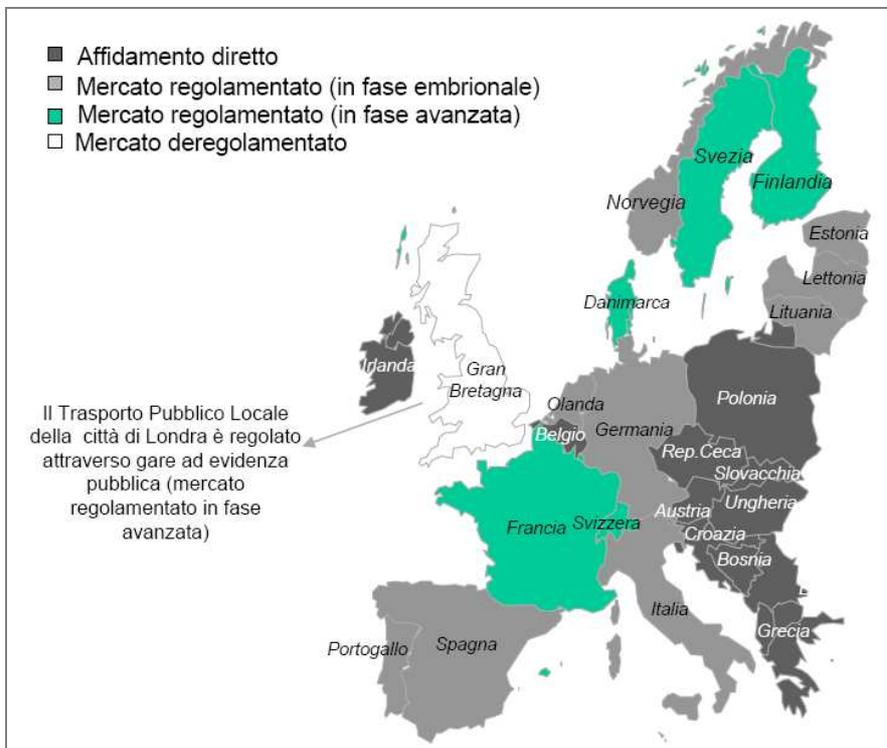
In assenza dei meccanismi concorrenziali gli incrementi di efficienza o più semplicemente l’efficienza gestionale è un risultato molto difficile da raggiungere. La conseguente “X-inefficiency” determina un incremento dei costi di produzione, una minore qualità e varietà dei prodotti, una insoddisfazione dei consumatori. Gli utenti dei servizi di TPL italiani, compresi quelli ferroviari, infatti, beneficiano sì di tariffe che mediamente risultano essere molto più basse della media europea, ma spesso hanno a disposizione un servizio che risulta qualitativamente poco soddisfacente.

Confronto europeo: livelli tariffari



Fonte: elaborazioni su dati EU-ISOTOPE Research, UTIP (International Union of Public Transport, European Transport Commission).

Regolazione del trasporto pubblico in Europa: servizi urbani

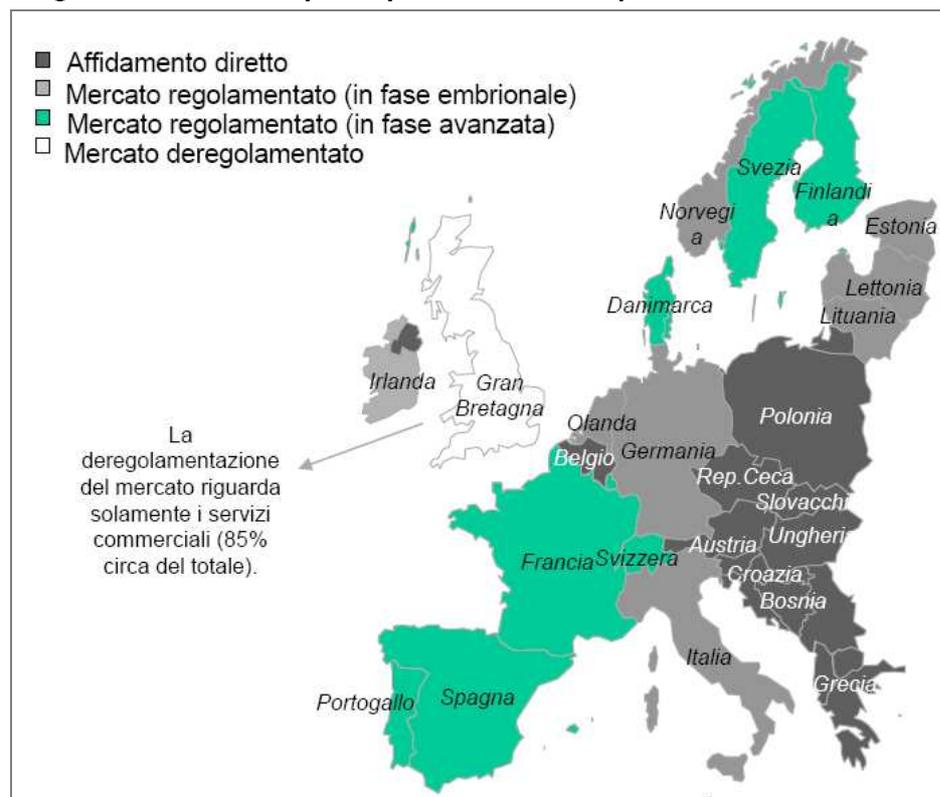


Fonte: Earchimede 2005.

La scelta da parte del Comune di Roma dell'affidamento diretto dei servizi ad un nucleo ristretto di aziende di proprietà pubblica, è simile a quanto accade a Parigi, Madrid e Berlino. A Londra, invece, i servizi bus (ma non quelli del tram) sono assegnati attraverso procedure di gara per singole linee.

Differente è il sistema di affidamento del servizio di metropolitana. Mentre Roma considera concretamente la possibilità di aprire il mercato, attraverso gare, alla scadenza degli attuali contratti di servizio, una simile prospettiva non sembra appartenere alla discussione di città come Parigi, Madrid e Berlino. A Londra negli ultimi 20 anni sono stati ottenuti risultati importanti in termini di sviluppo e di miglioramento del trasporto pubblico. Soprattutto a seguito della liberalizzazione dei servizi e di politiche attive di governo del settore.

Regolazione del trasporto pubblico in Europa: servizi extraurbani



Fonte: Earchimede 2005.

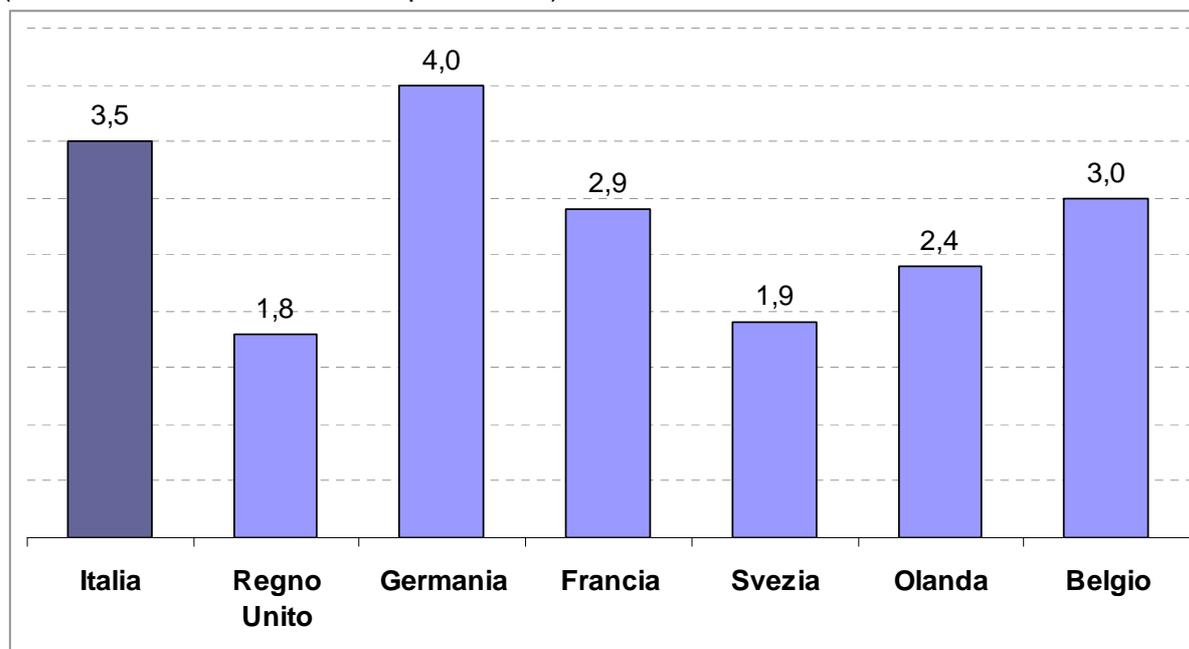
Vediamo le modalità di affidamento prevalente nei principali paesi europei:

Paesi	Modalità di affidamento prevalente	Ente/organo responsabile del TPL	Forme contrattuali
ITALIA	Affidamenti diretti/Concess.	Regioni/Enti locali	Net cost
GERMANIA	Affidamenti diretti	Autorità locali (Verkehr.) composte da Regione, Comuni, operatori	Net cost
<i>Ile de France</i>	Affidamento diretto	Autorità locale (Stif) composta dal Governo, Regione, Dipartimenti	Net cost
NORVEGIA	Affidamenti diretti (98%)	Autorità locali (Ca) partecipate dalla Regione	Net cost
OLANDA	Affidamenti diretti (65%)	Autorità locali partecipate da Regione, Province e Comuni	Net cost incentivati
BELGIO	Affidamenti diretti	Autorità regionali	Net cost
SPAGNA	- Affidamenti diretti per il TPL urbano - Tramite gara per il TPL extraurbano	Autorità regionali	Net cost
<i>Londra</i>	Affidamenti tramite gara (100%)	Autorità locale (TFL) partecipata dal Governo centrale	Gross cost incentivati
SVEZIA	Affidamenti tramite gara (98%)	Autorità locali (CPTA) partecipate da Regione e Comuni	Gross cost incentivati
FRANCIA	Affidamenti tramite gara (90%)	Autorità locali (Gart) partecipate da Regione, Comuni, Distretti	Contratti per la gestione
INGHILTERRA	- Tramite gara i servizi non commerciali - Libera competizione per i servizi comm.	Autorità regionali (PTE) per i servizi non commerciali	Net cost

Fonte: Earchimede 2005.

Nel confronto europeo, le aziende del TPL italiane si caratterizzano per un elevato livello dei costi operativi (al netto degli accantonamenti e degli ammortamenti).

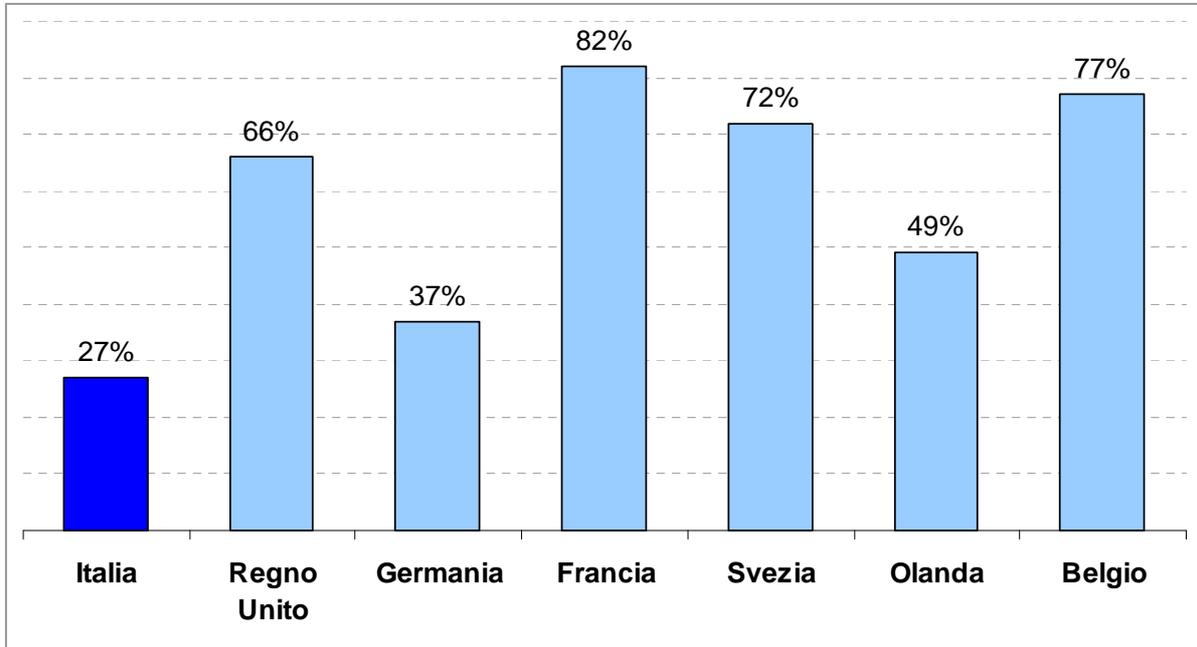
Costo Operativo per Km percorso (“gomma”) – 2002 (euro/anno, Parità Potere d'Acquisto 2002)



Fonte: elaborazioni su dati EU-ISOTOPE Research, UTIP (International Union of Public Transport, European Transport Commission).

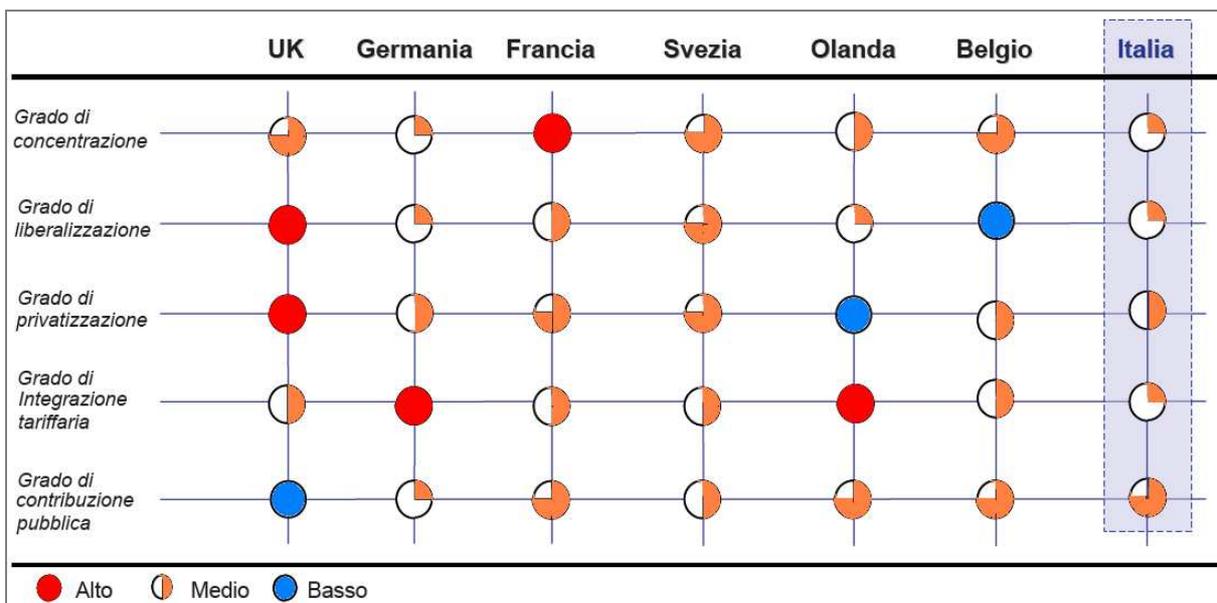
Quanto sinora descritto trova conferma nel confronto europeo sul grado di concentrazione del mercato del TPL gomma.

Quote di mercato dei “top five” (“gomma”) – (% dei primi 5 operatori sul totale) - 2002



Fonte: elaborazioni su dati EU-ISOTOPE Research, UTIP (International Union of Public Transport, European Transport Commission).

Caratteristiche strutturali del sistema TPL



Fonte: Earchimede 2005.

6. I farmaci

La spesa per i farmaci in Italia si è dimostrata in questi ultimi anni in continua crescita: più 12,5% nei primi mesi del 2006, rispetto allo stesso periodo del 2005. l'incremento della spesa è pagato in parte dalle famiglie, ma soprattutto dallo Stato (e quindi, indirettamente, ancora dai cittadini). Infatti su una media di 28 confezioni di farmaci utilizzate da ciascun cittadino, 15, più della metà, erano a carico del Servizio sanitario nazionale. A fronte di una spesa pro-capite di 105 euro a carico del cittadino e di 232 euro a carico dello Stato.

Con l'entrata in vigore della legge Bersani-Visco (248/06 art. 5) si fa un importante passo avanti sulle liberalizzazioni commerciali scorporate, infatti, la prerogativa della vendita dei farmaci nelle sole farmacie. La normativa prevede la possibilità di commercializzare alcune tipologie di farmaci (solo quelli non soggetti a prescrizione medica) all'interno di esercizi commerciali.

In tal modo l'Italia non risulta essere più il paese europeo con la regolamentazione più restrittiva in materia di distribuzione dei farmaci. Proprio guardando all'Europa, più volte in passato l'autorità italiana Garante della concorrenza e del mercato si era pronunciata affinché si arrivasse alla liberalizzazione della vendita dei farmaci "non etici" all'interno dei supermercati, al fine di creare maggiore servizio, favorire l'aumento della concorrenza e la riduzione dei prezzi (in Gran Bretagna, per esempio, dopo quattro anni dalla liberalizzazione i prezzi dei farmaci da banco sono diminuiti del 30% circa).

Su impulso di farmacisti titolari desiderosi di impegnarsi nella commercializzazione di SOP-OTC con le stesse possibilità operative delle parafarmacie e della GDO, l'Antitrust ha ribadito nel 2007 la necessità di:

- (a) eliminare i tetti massimi agli orari di apertura;
- (b) eliminare i vincoli di uniformità degli orari;
- (c) eliminare i giorni/periodi di chiusura obbligatoria;
- (d) evitare l'intromissione delle rappresentanze dei farmacisti nelle decisioni delle Amministrazioni locali in materia (AS 381/07).

In particolare in Italia:

1. la regolamentazione del numero delle farmacie si basa su criteri:

- demografici (una farmacia ogni 5.000 abitanti nei comuni con meno di 12.500 abitanti e una farmacia ogni 4.000 abitanti per i comuni con più di 12.500 abitanti)
 - geografici (la distanza minima tra farmacie deve essere di 200 metri)
2. l'accesso alle farmacie di nuova istituzione:
 - avviene per concorso pubblico (per titoli ed esami) bandito annualmente da Regioni e Province Autonome.
 3. Gli orari e turni:
 - nei principali paesi UE viene estesa la normativa relativa agli esercizi commerciali, in Italia gli orari e i turni di apertura vengono determinati dal sindaco, in conformità con le norme fissate dal prefetto, sentito l'ordine dei farmacisti territoriali competente
 4. Il diritto di sostituzione:
 - facoltà concessa al farmacista di sostituire i farmaci prescritti dal medico, è connessa in generale alle politiche di incentivo all'uso dei generici come strumento di contenimento della spesa farmaceutica pubblica.

La Germania. All'interno dei Paesi della Comunità Europea il mercato tedesco dei farmaci generici ha sempre rappresentato una delle realtà più significative, sia per il forte sviluppo che lo ha caratterizzato fin dai primi anni '80, sia per la quota raggiunta sul totale della spesa farmaceutica. La crescita della spesa farmaceutica avvenuta durante gli anni '80 e '90 ha indotto le autorità tedesche a varare una serie di misure normative per coinvolgere i principali attori del settore sanitario (aziende produttrici, medici prescrittori e pazienti) nello sforzo di ridurre le risorse assorbite dal consumo di farmaci. Tre sono state le decisioni normative principali prese in tal senso, destinate ai principali attori del sistema:

- i) introduzione del metodo dei prezzi di riferimento per le aziende farmaceutiche;
- ii) compartecipazione alla spesa farmaceutica dei pazienti;
- iii) introduzione di un "tetto di spesa" per i medici prescrittori. La regolamentazione del settore farmaceutico in Germania è concentrata prevalentemente sul momento di ingresso commerciale dei prodotti.

Per la registrazione di una nuova specialità sono richieste specifiche autorizzazioni rilasciate da un'apposita autorità federale (*Bundesgesundheitsamt*), previa verifica dell'efficacia del farmaco e dell'assenza di effetti collaterali dannosi.

La Francia, a differenza della Germania, è stata sempre considerata dall'industria farmaceutica come uno dei mercati più difficili d'Europa. Sia per i bassi prezzi dei farmaci sia per i periodici interventi di riduzione degli stessi. In passato, gli interventi per il contenimento della spesa farmaceutica si sono concentrati prevalentemente sull'offerta solo più recentemente il governo francese ha deciso di intervenire anche sul lato della domanda, coinvolgendo sia i medici prescrittori che i farmacisti. Come ad esempio:

- rideterminazione del prezzo dei farmaci e del livello di rimborsabilità;
- revisione del sistema di remunerazione del farmacista;
- adozione di una politica di controllo delle spese mediche ambulatoriali.

Dal punto di vista della regolamentazione in Francia l'immissione in commercio di un farmaco è subordinata all'ottenimento di un'autorizzazione (*Autorisation de Mise sur le Marché - AMM*) da parte dell'*Agence des médicaments* del Ministero della Sanità. Nel gennaio del 1994, nel tentativo di contenere la spesa sanitaria, è stato introdotto, in seguito a una convenzione stipulata fra governo e industrie farmaceutiche, un nuovo sistema di determinazione dei prezzi analogo a quello in vigore nel Regno Unito. Di fatto ogni azienda può fissare liberamente il prezzo di vendita dei farmaci, nel rispetto di un limite di fatturato fissato per singola azienda. Il mancato rispetto di tale vincolo può comportare riduzioni di prezzo e, nei casi più gravi, modifiche al regime di rimborsabilità dei singoli prodotti.

La Gran Bretagna. Il mercato inglese dei farmaci generici è attualmente tra i primi posti in Europa per numero di prescrizioni. A raggiungere tale risultato hanno contribuito una serie di decisioni di carattere normativo che hanno incentivato il mercato di tale categoria di farmaci, la più significativa delle quali si è rivelata l'introduzione del *fundholding*, ovvero l'attribuzione di un budget di spesa ai gruppi di medicina di base. Inoltre, nella realtà inglese i meccanismi di determinazione dei prezzi dei farmaci e la regolamentazione della distribuzione (intermedia e finale)

sono in stretto rapporto tra di loro salvaguardando da un lato i profitti delle aziende farmaceutiche e dall'altro contenendo la spesa a carico del National Health Service. Per contenere la spesa farmaceutica pubblica il governo, negli anni precedenti, ha incentivato un comportamento prescrittivo razionale ed economico all'interno del NHS, sottolineando l'importanza della prescrizione del generico quale pratica corretta da parte della classe medica.

Nel 1988, infatti, è stato introdotto il *Prescribing Analysis and Cost Scheme* (PACT), un sistema informativo con lo scopo di controllare e, indirettamente, responsabilizzare il medico di base su quantità, composizione e costi delle prescrizioni farmaceutiche effettuate.

La distribuzione delle farmacie in Europa

	<i>Numero abitanti per farmacia</i>	<i>Esclusività vendita farmaco in farmacia</i>	<i>Libera apertura delle farmacie</i>
Germania	3.822	no	si
Belgio	1.948	si	no
R. Unito	4.798	no	si
Spagna	2.044	si	no
Finlandia	6.512	si	-
Francia	2.609	si	no
Austria	7.131	no	-
Irlanda	3.084	no	si
Olanda	9.810	no	no
Italia	3.336	si	no
Svezia	11.125	si	-
Portogallo	4.013	si	no
Danimarca	18.835	si	no

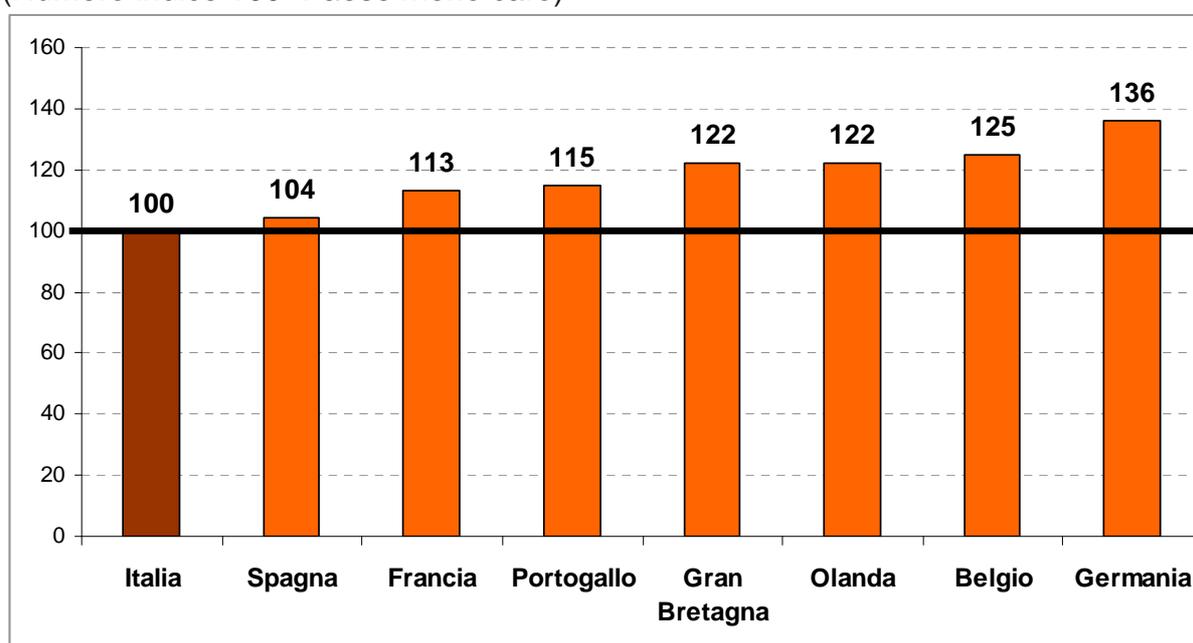
Fonte: Farindustria [2006]

Per quel che riguarda i soggetti che distribuiscono, toltà l'Austria, in cui hanno facoltà anche i medici in zone rurali, il Belgio, in cui possono anche le famiglie, Francia e Svezia in cui possono solo le farmacie (nella seconda peraltro tutte statali), Danimarca, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Olanda e Portogallo possono usufruire anche della Grande Distribuzione.

Se in un confronto tra i prezzi l'Italia risulta essere il Paese meno caro in quanto a prezzo di fabbrica le cose cambiano se guardiamo al prezzo finale.

Prezzi di fabbrica

(Numero indice 100=Paese meno caro)



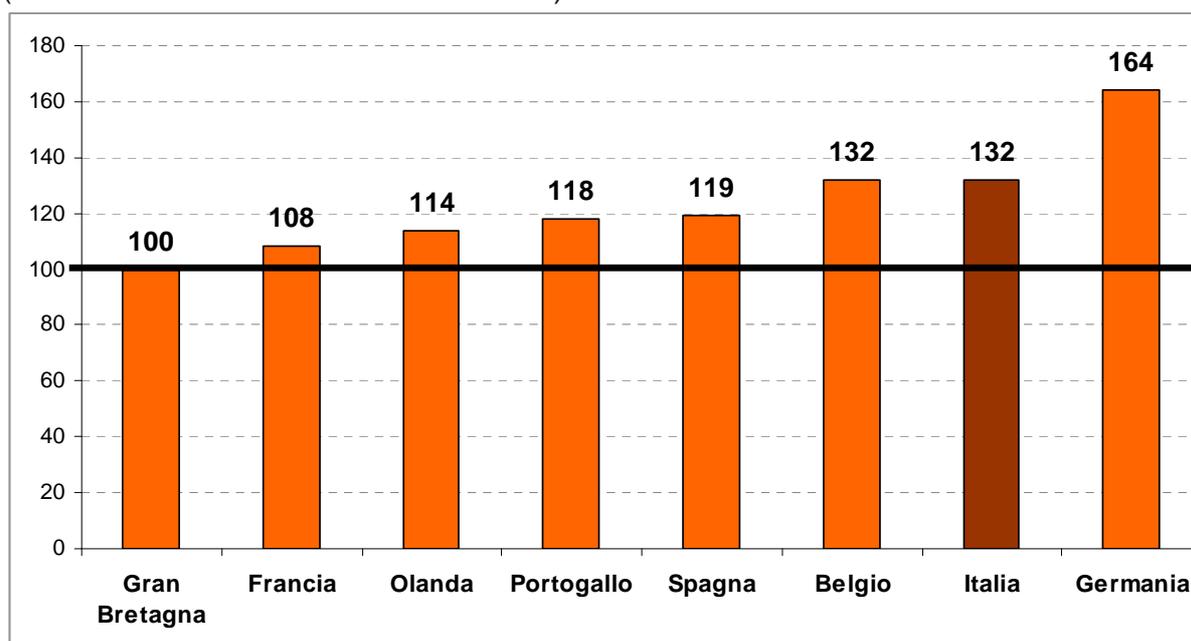
Fonte: Farindustria [2006]

Se all'Italia assegniamo un indice 100, la Spagna ottiene un indice 104 (4% più cara). Il Paese più caro come prezzo di fabbrica è la Germania (indice 136, ovvero 36% più cara dell'Italia).

Se invece osserviamo il costo finale del farmaco al consumatore le cose cambiano.

Prezzi finale

(Numero indice 100=Paese meno caro)



Fonte: Farindustria [2006]

Lo stato dove i farmaci costano di meno risulta essere la Gran Bretagna (indice 100). L'Italia è il 32% più cara (indice 132). Ci batte solo la Germania dove i farmaci risultano molto costosi (64% in più della Gran Bretagna). Per quanto riguarda il prezzo finale, l'Italia risulta il 41% più cara della Gran Bretagna, superata solo da Portogallo e Germania. Il prezzo di fabbrica – per i farmaci di fascia A – è un prezzo “contrattato” fra l'azienda farmaceutica e l'AIFA (Agenzia italiana per il farmaco). Ma poi il prezzo dei farmaci in Italia lievita nel viaggio dalla fabbrica alla fruibilità per i tasche consumatori. L'Iva sui farmaci è più alta in Italia rispetto ad altri Paesi europei, il 10%, mentre le tasse negli altri paesi corrispondono al 2,1% in Francia, al 4% in Spagna, allo 0% in Gran Bretagna.

Tuttavia per comprendere la differenza di prezzo nei diversi paesi non possiamo limitarci alle diverse tasse applicate. In Italia, ad esempio, risultano più alte che in altri stati le quote di prezzo che spettano al grossista (6,5% sul prezzo finale) e al farmacista (mediamente 26,7%) per i farmaci di fascia A. Queste quote stabilite dalla Finanziaria 1997 sono tuttora in vigore. I farmacisti e i grossisti, godendo di quote in

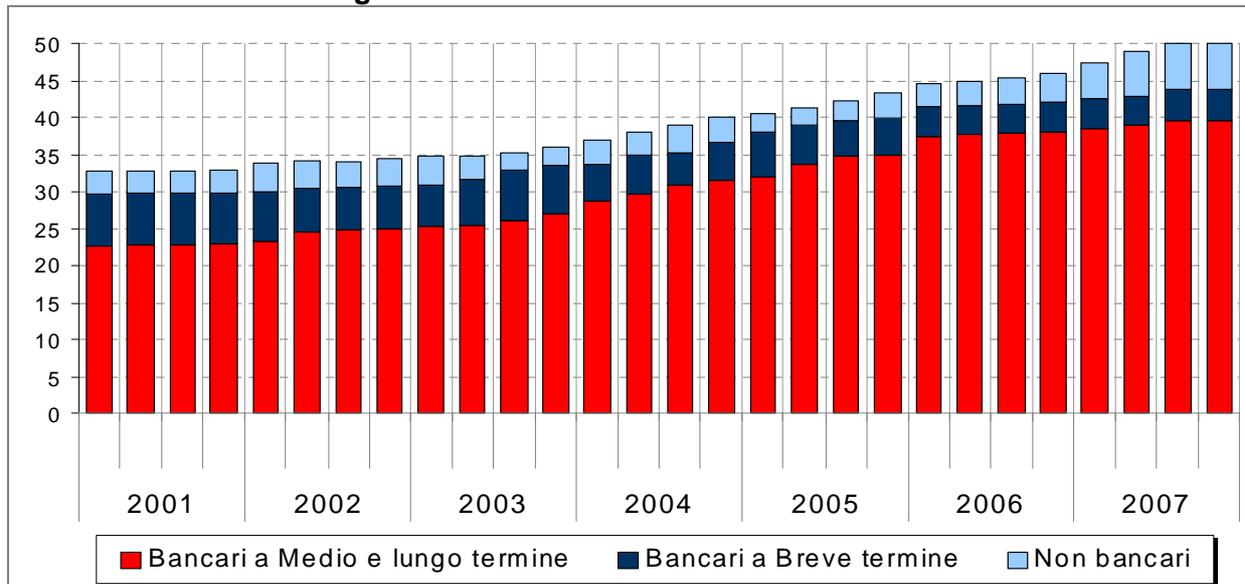
percentuale sul prezzo dei prodotti venduti, guadagnano di più se commercializzano i farmaci più costosi.

Essendo comunque la distribuzione collegata al prodotto e non al prezzo ha di per sé costi fissi. Interessante sono ad esempio i meccanismi di distribuzione dei farmaci nel Regno Unito che vedono un legame tra prezzo e margini della distribuzione. La mancanza di concorrenza parte innanzitutto dai produttori, che tendono a mantenere inalterate le proprie rendite di posizione e si manifesta anche nella scarsità di prodotti generici a disposizione del consumatore.

7. Le banche

Sia il decreto che il secondo pacchetto Bersani intervengono in materia finanziaria in particolare sui conti correnti bancari e sui mutui. Perché ragionare sul credito in questi termini e non (esclusivamente) di assetti proprietari? Il punto di partenza di qualsiasi ragionamento è la fotografia della realtà: secondo i dati Banca d'Italia [2008] il rapporto tra debito (mutui, credito al consumo, etc.) e reddito disponibile a dicembre 2007 ha raggiunto il 50% (circa 17 punti in più rispetto al 2001).

Indebitamento delle famiglie



Fonte: Banca d'Italia.

Nello specifico del provvedimento, qualunque modifica unilaterale delle condizioni contrattuali dovrà essere comunicata espressamente e in modo comprensibile al cliente per iscritto, con preavviso minimo di 30 gg. Il cliente potrà recedere senza penalità e senza spese. Le variazioni dipendenti, invece, da modifiche del tasso di riferimento devono operare – contestualmente e in pari misura – sia sui tassi debitori sia su quelli creditori. Vengono eliminati i costi che tradizionalmente gravavano sulla chiusura del rapporto, limitando la concorrenza in questo settore: la presenza di *switching costs*, infatti, scoraggiava il cliente dall'abbandonare la "sua" banca, anche in presenza di condizioni più favorevoli presso altre banche.

Nel secondo pacchetto Bersani l'attenzione del provvedimento riguarda i mutui. Ad esempio l'ipoteca iscritta a garanzia del mutuo si estinguerà automaticamente alla data di estinzione del mutuo stesso, sarà possibile estinguere senza penali i mutui per acquistare o ristrutturare unità immobiliari destinate ad abitazione o allo svolgimento della propria attività economica o professionale stipulati successivamente all'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Gli istituti, inoltre, non potranno rifiutare di rinegoziare i mutui secondo le nuove regole contenute nell'accordo: portabilità. Sarà possibile trasferire mutui, aperture di credito o altri contratti di finanziamento da parte di intermediari bancari e finanziari ed enti previdenziali ad altra banca con cui si sia stipulato un nuovo contratto di finanziamento. Il conto corrente ed i servizi ad esso collegati (incasso e pagamento), rappresentano i principali prodotti mediante i quali si determina il rapporto cliente-banca. Alcune denunce pervenute all'Autorità e alcuni studi di settore effettuati da istituzioni estere e/o associazioni di consumatori e società di consulenza dichiarano l'esistenza di prezzi più elevati in Italia rispetto ai principali paesi europei nell'offerta di servizi bancari. In particolare, ci si riferisce alle commissioni che il cliente paga alla banca per il proprio conto corrente e l'utilizzo dei servizi ad esso collegati o per la chiusura dei conti o il trasferimento dei servizi presso un'altra banca.

In linea generale, i prezzi elevati nell'offerta di un prodotto o di un servizio sono la manifestazione di un mercato statico e poco funzionale e conveniente per i consumatori. Sia il carattere fiduciario del rapporto banca-cliente, che strategie di mercato messe in campo dagli Istituti finanziari (scelte che rendono costosa la chiusura dei rapporti con una banca, oppure che ostacolano la capacità del cliente di comprendere e comparare le convenienze di mercato nel rapporto qualità dei servizi-prezzi) possono indebolire la concorrenza e aumentare i profitti delle imprese finanziarie.

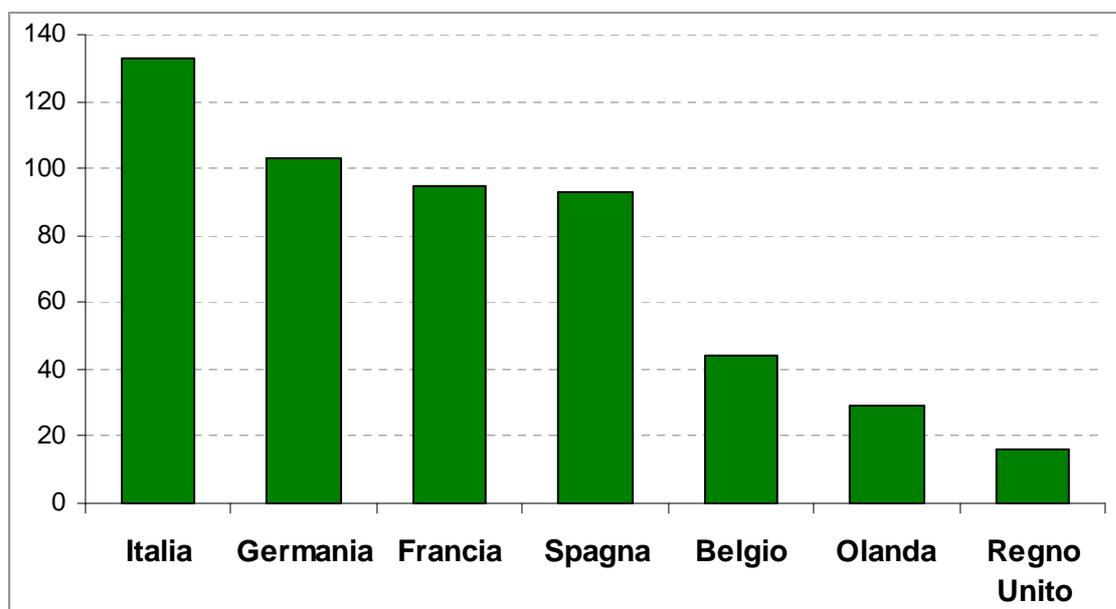
In considerazione di tali circostanze, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha ritenuto opportuno procedere ad un'indagine conoscitiva volta ad accertare le tipologie, le modalità di offerta e l'entità dei prezzi applicati alla clientela per i servizi bancari, quali il conto corrente ed i servizi ad esso collegati. Il conto corrente è, infatti, lo strumento più tradizionale di rapporto banca-cliente e di

maggior rilevanza dato che in Italia la maggioranza dei correntisti bancari - più dell'86% secondo i dati relativi a "I bilanci delle famiglie italiane nel 2006" [2008] della Banca d'Italia - intrattiene rapporti soltanto con una banca.

È utile a questo punto effettuare una comparazione tra la spesa per il c/c in Italia e quella nei maggiori partner europei.

Come possiamo constatare la spesa per il c/c in Italia è superiore a quella di tutti gli altri paesi. Considerando i valori medi l'Italia rimane il Paese con la spesa di c/c più elevata con variazioni di costo con gli altri paesi che vanno dal 14% (Germania) all'83% (Olanda).

Confronto internazionale della spesa per il c/c (euro) - 2006

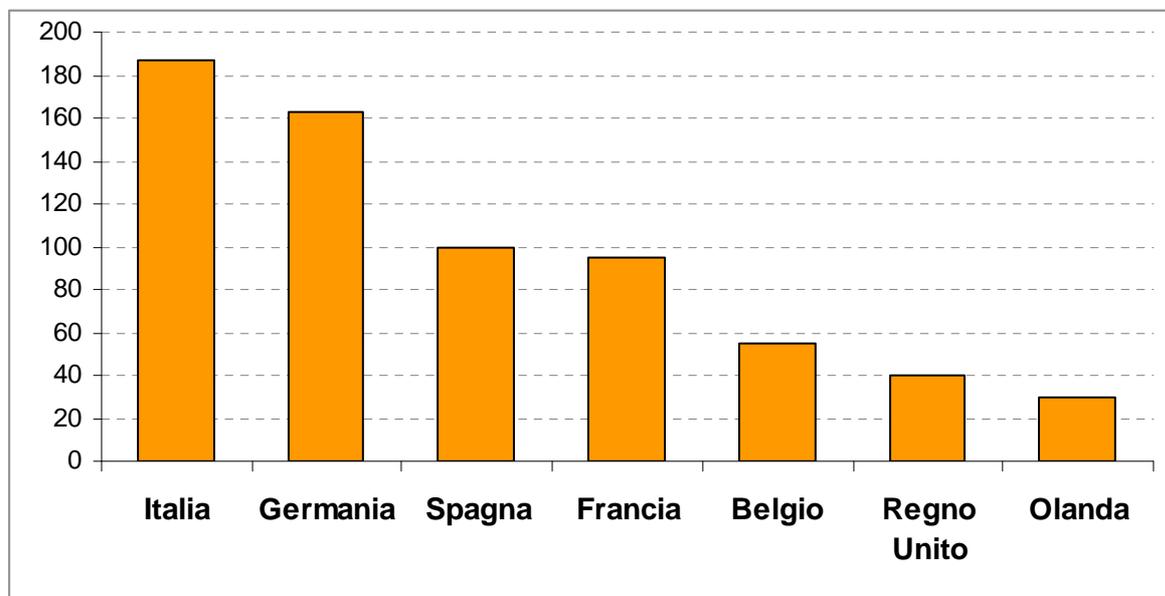


Fonte: AGCM.

Infatti, a fronte di una spesa media di gestione del c/c per l'Italia pari a circa 182 euro, corrisponde una spesa massima non superiore ai 34 euro in Olanda, 63 euro in Belgio, 64 euro nel Regno Unito, 99 euro in Francia e i 108 euro in Spagna. La comparazione con le stime per la Germania è meno certa a causa dell'elevato grado di variabilità.

Tali risultati possono essere spiegati attraverso una maggiore debolezza del processo competitivo in Italia dall'assenza di incentivi per uno sviluppo reale della concorrenza.

Confronto internazionale della spesa per il c/c (valori medi) - 2006



Fonte: AGCM.

Non è infatti il numero elevato degli operatori attivi che garantisce una maggiore aggressività del mercato (paesi con il più basso livello di spesa media come Olanda e Belgio, hanno anche un minor numero di gruppi bancari attivi), quanto reali strategie in grado di incentivare la mobilità della domanda.

8. Rc Auto

Con il decreto Bersani, per la prima volta si impone la figura dell'agente plurimandatario, che potrà vendere all'automobilista una polizza di qualunque compagnia di assicurazioni di cui è mandatario ed esercitare liberamente lo sconto ai propri clienti. Sono quindi nulli gli accordi tra compagnie e agenti per la vendita in esclusiva delle polizze Rc auto.

Da un primo confronto europeo per quanto interessa gli aspetti normativi non vi è in tutti i paesi l'obbligo a contrarre sia per quanto riguarda gli assicurati che le compagnie. Vi sono meccanismi specifici per quanto riguarda l'assicurabilità dei conducenti particolarmente rischiosi. Inoltre in alcuni mercati esisteva già la libertà di determinazione delle tariffe precedentemente al 1994. Infine, anche i criteri risarcitori per alcune tipologie di danno alla persona risultano differenti (con importanti differenze nei costi dei risarcimenti) a parità di tipologia di lesione.

Per quanto riguarda il confronto internazionale sull'intero comparto auto – cioè R.C. auto e auto rischi diversi – possiamo verificare una certa tendenza alla riduzione della frequenza dei sinistri, più accentuata nel Regno Unito, Francia e Germania che in Italia. Una tendenza, invece, all'aumento dei costi medi dei risarcimenti più elevati in Italia rispetto ai principali paesi europei. Si evidenzia, inoltre, nei diversi paesi europei, una evoluzione ciclica dei prezzi nei diversi paesi determinato, principalmente, dalla capienza o insufficienza delle tariffe rispetto ai costi complessivi delle attività assicurative riguardanti l'auto. La copertura R.C. auto considerata in relazione ai diversi tipi di autoveicoli e sulla base di un campione di imprese (tenuto conto del diverso potere d'acquisto) si presenta in Italia più costosa che in Spagna, meno onerosa rispetto al Regno Unito e Germania. Rispetto alla Francia, il costo delle coperture in Italia sembrerebbe maggiore per l'assicurato tipo meno rischioso ed inferiore per quello più rischioso.

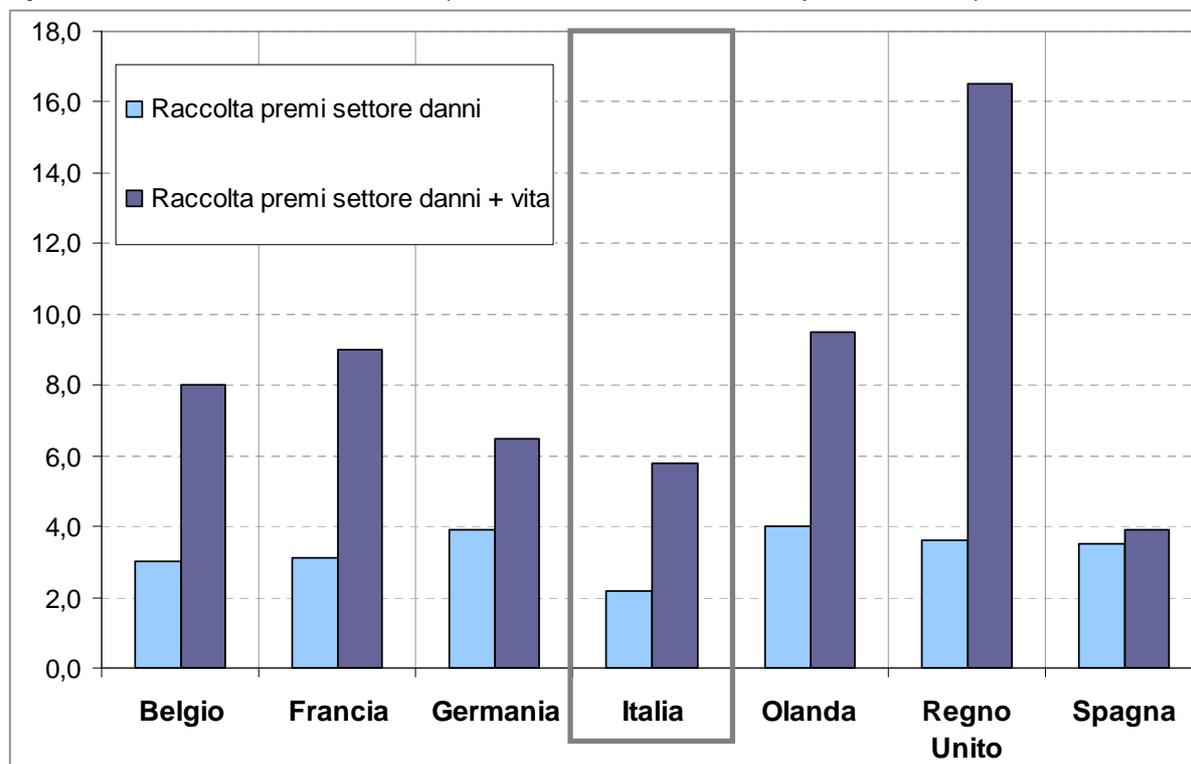
L'osservazione più importante riguarda la maggior diversificazione dell'offerta, soprattutto in Francia e Regno Unito, ove il costo delle diverse coperture determina una personalizzazione estrema del modello (numero di serie dell'autoveicolo, anno di immatricolazione della vettura, profilo dell'assicurato delineato in base all'età, sesso,

attività lavorativa, natura dell'utilizzo del veicolo, relativo chilometraggio, numero di eventuali conducenti del singolo mezzo).

In generale, possiamo concludere che le tariffe sembrano meno diversificate soprattutto in Italia e Germania, paesi in cui la liberalizzazione è stata successiva in ordine temporale a quella della Francia e Spagna. Nel Regno Unito, inoltre, la determinazione dei prezzi non è stata soggetta a regolamentazione, essendo stata anche abolita nel 1969 la concertazione delle tariffe tra le imprese d'assicurazione.

Nel 2001 l'industria assicurativa italiana ha rappresentato, in Italia, il 6,3% del PIL (settore danni + vita); pur trattandosi di un settore importante per l'economia italiana, il mercato assicurativo è uno dei meno sviluppati dell'area UE.

Il peso del settore assicurativo (Incidenza % della raccolta premi sul PIL) – 2000



Fonte: Ania [2002].

Il gap italiano risulta abbastanza importante rispetto ai mercati più sviluppati quali Regno Unito, Olanda e Francia. Lo scarso sviluppo dell'industria assicurativa italiana, in particolare dell'assicurazione danni, è rilevante laddove vediamo che tale settore è caratterizzato da una prevalenza dell'assicurazione auto. Va comunque

considerato che l'Italia è il secondo Paese europeo, dopo la Grecia, per incidenza della RCA obbligatoria sul totale delle coperture auto (83,5% contro la media europea del 60,9% secondo i dati del Comitato Europeo delle Assicurazioni - CEA). Il maggiore tasso di crescita dell'assicurazione auto in Italia rispetto alla media UE è da attribuire quasi esclusivamente alla crescita della raccolta premi nel ramo RCA dovuta alla sostenuta dinamica dei prezzi non tanto ad un aumento della domanda di copertura assicurativa.

Bibliografia

Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, 2004, (a cura di) Paniccia I., Ugolini G., Violati F., *Il settore taxi a Roma - ipotesi di riforma*, Tipolitografia Trullo, Roma.

Aghion P., Griffith, R., 2006, *Competition and Growth, Reconciling Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge, Ma.

Amato G., 2005, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano*, in ASTRID - (a cura di) Torchia L. e Bassanini, "Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese", F., Passigli editore, Firenze.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), 2007, *Indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare (IC/28)*, <http://www.agcm.it>.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), 2007, *Indagine conoscitiva riguardante i prezzi alla clientela dei servizi (IC/32)*, <http://www.agcm.it>.

Banca d'Italia, 2008, *Gli sviluppi recenti in Italia*, Bollettino economico n. 52 (aprile), Centro stampa della Banca d'Italia, Roma, www.bancaditalia.it, p. 25.

Banca d'Italia, 2006, *Supplementi al Bollettino statistico – Indagini campionarie. I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2004*, Nuova serie, Anno XVI, n. 7, Banca d'Italia, Roma,.

Bergantino A. e Boitani A., 28 gennaio 2003, *Taxi: un mercato molto particolare*, www.lavoce.info.

Bersani P., 2007, *Intervento del Ministro: Impulso all'economia: più spazio per i giovani*, Quaderno Informativo n. 4/2007 (nuova serie), Studi e approfondimenti, www.sviluppoeconomico.gov.it.

Bentivogli C., Calderini M, 2007, *The Taxi Service in Italy: Motivation and Outline of the Recent Reform*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, Occasional Paper No. 5, ssrn.com/abstract=1014561.

Berlinguer A., Siri M., 2007, *La liberalizzazione delle professioni legali*, Cap. XII., in "Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia - Proposte di riforma e linee d'intervento settoriali", Cambini C., Giannaccari A., Pammolli F. (a cura di), Il Mulino "Prismi", Bologna.

Blanchard O. e Giavazzi, F., 2003, *Macroeconomic Effects of Regulations and Deregulation in Goods and Labour Markets*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 118, n. 3, pp. 879-907.

Boeri T., Nicoletti G., Scarpetta S., 2000, *Deregolamentazione e riforme nel mercato del lavoro: il ruolo delle parti sociali*, in Galli. G., Pelkmans J. (a cura di), 2000, "Regulatory Reform And Competitiveness In Europe, 2 Vertical Issues", Rapporti Monografici del CSC, Elgar Ed.

Boitani A., Panteghini P. M., Ponti L., Scarpa C., 2005, *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*, Lavoro elaborato per la conferenza "Oltre il declino", organizzata dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti (3 febbraio 2005), Roma.

Buzzacchi L., Siri M., 2007, *Concorrenza e regole nei mercati delle assicurazioni*, Cap. IX., in "Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia - Proposte di riforma e linee d'intervento settoriali", Cambini C., Giannaccari A., Pammolli F. (a cura di), Il Mulino "Prismi", Bologna.

Cambini C., Giannaccari A., Pammolli F., 2007, *Introduzione. Liberalizzazione e concorrenza in Italia*, in "Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia - Proposte di riforma e linee d'intervento settoriali", Cambini C., Giannaccari A., Pammolli F. (a cura di), Il Mulino "Prismi", Bologna.

Catricalà A., 8 marzo 2007, *Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle professioni, presso le Commissioni riunite II (Giustizia) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati.

Commissione Europea, 2006, *Economic reforms and competitiveness: key messages from the European Competitiveness Report*, Brussels, COM(2006) 697 final, <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf>.

Conway, P. e Nicoletti, G., 2006, *Product Market Regulation in the Non Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights*, OECD Economics Department Working Paper n. 530.

D'Elia E., "The Economics of Anti-Inflation Agreements", in via di pubblicazione su *Economia, società e istituzioni*, LUISS, 2005.

EIM, 2002, *Taxi abroad: an inventory of experiences with regulated and deregulated policies abroad*, www.taxiwet.nl/download/taxi_abroad_part1.pdf.

Griffith, R., Harrison, R. e Simpson, H., 2006, *The link between Product market reform, innovation and EU macroeconomic performance*, European Economic Papers n. 243.

Heritage Foundation - Wall Street Journal, 2008, *Index of economic freedom* (nuova edizione), Istituto Bruno Leoni (ver. Ita.), <http://www.heritage.org/research/features/index>.

ISAE, "Gli accordi per il contenimento dei prezzi", in *Le previsioni per l'economia italiana*, Febbraio 2005.

ISFORT, 2007, *Il trasporto pubblico locale in Italia: Le regole, i soggetti, il confronto con l'Europa*, Rapporto Commissione Filt-Cgil, www.filtcgil.it.

Labory S., Majone G., Pelkmans J., 2007, *Migliorare la qualità della regolamentazione all'interno dell'Unione Europea: situazione odierna e proposte di miglioramento*, in "Regulatory reform and competitiveness in Europe", Cap. 12., Elgar Ed.

Megale A., 2005, *Nuova politica dei redditi e qualità della contrattazione*, in Quaderni di Rassegna sindacale ("Contrattare l'organizzazione del lavoro"), Anno VI, n. 3 luglio-settembre, Roma, Ediesse.

Megginson, W.L. e Netter, J., 2001, *From state to market: a survey of empirical studies on privatization*, in «Journal of Economic Literature», vol. 39, pp. 321- 389.

Nicoletti G. e Scarpetta, S., 2005, *Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD*, OECD Economics Department Working Paper n. 460.

Paterson I., Felderer B., Ogus A., 2003, *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*, Studio realizzato per la Comunità Europea DG Concorrenza.

Ranci P., 2000, *Un contributo per valutare l'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in "L'industria Rivista di economia e politica industriale", numero 4 (ottobre-dicembre 2000).

Schiantarelli, F., 2005, *Product Market Regulation and Macroeconomic Performance: A Review of Cross Country Evidence*, The World Bank Policy Research Working Paper Series n. 3770.

Terranova L., 2005, *Distribuzione del farmaco: quadro, problematiche e prospettive*, Farmindustria.

Tronti L., 2007, *Distribuzione del reddito, produttività del lavoro e crescita: il ruolo della contrattazione decentrata*, paper presentato alla XLIV Riunione scientifica SIEDS, "Impresa, lavoro e territorio", Università di Teramo, 24-26 maggio, in corso di pubblicazione sulla Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica.