



CONFINDUSTRIA



CONCORRENZA

BENE PUBBLICO

17-18 MARZO 2006 - VICENZA

SINTESI DEGLI STUDI



CONCORRENZA BENE PUBBLICO

Progetto Concorrenza di Confindustria

*coordinato da
Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi*

Sintesi degli studi

Vicenza, 17-18 marzo 2006

Gli studi sintetizzati in questo volume sono stati realizzati, su incarico del Centro Studi di Confindustria, da un gruppo di lavoro coordinato da I. Cipolletta, S. Micossi e G. Nardozi con il supporto di Assonime e de Il Sole 24 Ore e con il coinvolgimento di ref. Ricerche per l'economia e la finanza e CSC.

Questo volume è stato curato da I. Cipolletta, G. de Caprariis, S. Micossi, G. Nardozi e S. Trento con la collaborazione di G. Bargagli e P. De Luca.

Gli studi da cui sono tratte le sintesi sono scaricabili dal sito Confindustria (www.confindustria.it)

Questi studi rappresentano al momento soltanto una base per ulteriori approfondimenti. Dopo il Convegno del CSC del 17-18 Marzo 2006 a Vicenza inizierà un lavoro che porterà Confindustria ad esprimere proposte precise su una materia così ampia e delicata.

ISBN 88-7153-034-9

© SIPI spa - 2006

Finito di stampare nel mese di marzo 2006
dalla Failli Grafica srl - Guidonia Montecelio (Roma)

INDICE

Presentazione	1
Introduzione	3
Crescita e produttività: gli effetti economici della regolazione	9
La concorrenza e le Autorità	17
Le restrizioni normative e amministrative alla concorrenza nei servizi privati: una prospettiva orizzontale	27
Qualità della regolazione per l'attività d'impresa	33
L'Italia nel Mercato interno: applicare le regole	41
La riforma della disciplina della crisi d'impresa	45
Appalti pubblici e concorrenza	49
La concorrenza nei settori dell'elettricità e del gas	57
Mercato degli affitti, regole e mobilità	63
La concorrenza nel settore bancario e la competitività delle imprese	69
La concorrenza nell'Università	77

PRESENTAZIONE

La scelta del tema della concorrenza per il Convegno Biennale 2006 del Centro Studi Confindustria nasce dalla convinzione che l'appartenenza all'Unione europea e la crescente competitività dei mercati internazionali impongono all'Italia un forte recupero di produttività.

Il grado di apertura dei mercati e il livello di concorrenza rappresentano lo stimolo principale a un uso efficiente delle risorse nel sistema economico. Il meccanismo concorrenziale guida la riallocazione del capitale e del lavoro dai settori in regresso a quelli in progresso, dalle imprese meno efficienti a quelle più efficienti, promuovendo una continua riqualificazione del sistema produttivo. L'aumento della competitività italiana passa anche attraverso un coraggioso cambiamento della struttura dei mercati che rimuova le barriere all'entrata, riduca le rigidità e le rendite di posizione. È questo il modo per avviare un circolo virtuoso che assicuri più produttività, più occupazione e sviluppo.

La scarsa concorrenzialità di molti settori costituisce un costo che il Paese non può più sostenere.

Va superato il dualismo di chi chiede maggiore concorrenza per quanto riguarda gli altri mercati, salvo poi avvertirla quando attiene direttamente al proprio comparto di appartenenza.

I lavori che vengono sinteticamente presentati in questo documento intendono contribuire alla diffusione della cultura della concorrenza e fornire concrete indicazioni di policy.

Riforme che aprano i mercati non si esauriscono in interventi settore per settore e solo a livello nazionale; altrettanto importante è l'approccio orizzontale e quello sopranazionale.

Questo progetto vuole essere una prima riflessione su questi temi. Siamo consapevoli di non aver esaurito il campo delle analisi e degli interventi necessari per promuovere la concorrenza in tutti i mercati, dai beni ai servizi, dai fattori al controllo delle imprese e alle università.

Va diffusa l'idea che la concorrenza e il libero mercato sono beni pubblici. Nella sfera della politica questo richiede capacità di far prevalere l'interesse generale dei cittadini-consumatori sugli interessi particolari.

Andrea Pininfarina

INTRODUZIONE

I. Cipolletta¹, S. Micossi² e G. Nardoizzi³

Nel discorso all'Assemblea di Confindustria del 27 maggio 2004, il Presidente Luca Cordero di Montezemolo affermava che: «Confindustria ha l'ambizione di essere una istituzione di tutte le imprese, volta a far funzionare bene l'ambiente in cui le imprese possono realmente crescere e prosperare: ossia il mercato con le sue regole della concorrenza». Successivamente, al convegno dei Giovani Imprenditori di Capri del 2 ottobre 2004, il Presidente di Confindustria svolse un intervento tutto rivolto al miglioramento della concorrenza nel nostro Paese e proponeva: «È ora che Confindustria lanci una vera campagna per la concorrenza. Una campagna che coinvolga tutte le forze del Paese, uscendo dalle chiacchiere dell'«occorrerebbe» e del «si dovrebbe». Propongo un progetto comune, trasversale a tutte le categorie ed a tutti gli interessi, chiaro. Un progetto che parta da una analisi ampia ed approfondita del caso italiano, perché le riforme si fanno solo se c'è reale condivisione e questa c'è, se la conoscenza dei fatti è profonda e condivisa».

Questa è la genesi del progetto sulla concorrenza qui presentato. Nell'autunno del 2004 il Presidente di Confindustria chiese ai tre autori di questa introduzione di avviare una riflessione sullo stato della concorrenza in Italia e gli interventi per migliorarla. Questo, nell'assunto che un paese cresce e si sviluppa solo se le sue imprese sono immerse in un ambiente competitivo che stimoli l'innovazione e faccia sviluppare il tessuto produttivo, assieme al reddito dei suoi cittadini e alle opportunità di lavoro.

¹ UBS Italia.

² Assonime.

³ ref. Ricerche per l'economia e la finanza.

Nel lungo andare, la crescita dell'economia e dell'occupazione dipende da quella della produttività. L'aumento della produttività richiede un ambiente aperto e concorrenziale, in un contesto economico-sociale e giuridico-istituzionale favorevole all'impresa e all'assunzione del rischio. La concorrenza è il processo dinamico che produce competitività e crescita, migliorando l'allocazione delle risorse e promuovendo quella riorganizzazione e riqualificazione del sistema produttivo necessaria all'economia italiana per poter competere sul mercato mondiale e riprendere slancio. La perdita di competitività dell'Italia deriva anzitutto dall'indebolimento di tale processo, che deve ritrovare vigore per far riprendere insieme profitti salari e occupazione.

È evidente che la concorrenza non è solo il prodotto di un quadro giuridico-istituzionale corretto. Essa ha bisogno di essere condivisa, come valore, e affermarsi nella cultura e nei comportamenti. Tutti i campi dell'economia debbono, pur con le loro diverse caratteristiche, essere pervasi dalla concorrenza, onde evitare distorsioni e iniquità. Non possono a lungo darsi differenze tra chi la concorrenza l'affronta sul serio e chi, in vari modi, la sfugge.

Tuttavia, una riflessione completa sullo stato della concorrenza in Italia avrebbe comportato un'approfondita analisi di tutto il funzionamento del sistema-Paese, finendo per toccare ambiti e questioni troppo vasti rispetto all'urgenza dell'azione ed alle esigenze delle imprese che devono confrontarsi con quelle di altre economie, più forti perché da tempo esposte a più forti pressioni concorrenziali.

Ecco perché, nel definire il piano di lavoro – al quale ha collaborato intensamente il Dr. Giulio de Caprariis del Centro Studi Confindustria – si è deciso di limitare il campo dell'indagine e delle proposte a specifici aspetti della concorrenza nel nostro Paese. Li abbiamo scelti nelle aree di maggior arretratezza e laddove si può intervenire con maggiore celerità attraverso gli strumenti legislativi ed amministrativi, per ottenere risultati rilevanti in tempi relativamente brevi.

Dopo uno studio che documenta gli effetti delle restrizioni alla concorrenza sulla crescita e la produttività delle economie, abbiamo valutato in primo luogo la situazione in cui operano le Autorità di controllo e di regolazione. Da questa valutazione si è passati ad analizzare il ruolo svolto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del

Mercato e sono state avanzate alcune proposte per rafforzarne l'azione. Analogamente si sono prese in considerazione le altre Autorità che presiedono a specifici mercati, e che nei loro interventi si rapportano anche con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Asse portante della riflessione è stato il riferimento ai principi comunitari sulla libera circolazione e la concorrenza e alla pressione dell'Unione Europea, attraverso la sua giurisdizione, per aprire, in Italia e negli altri paesi europei, molti settori soggetti a protezioni nazionali e locali. Un'attenzione particolare è stata riservata ai modi in cui l'applicazione diretta della normativa europea può portare ad aprire alla concorrenza i settori, soprattutto nel comparto dei servizi, che nel nostro Paese godono ancora di storiche protezioni che ne limitano la crescita. È emerso che, invece di cercare di attaccare singolarmente le restrizioni alla concorrenza specifiche ad ogni settore produttivo, conviene intervenire in via orizzontale, affermando principi e regole generali che rimuovano le restrizioni contemporaneamente in più campi di attività. Questa impostazione si applica alle attività di servizio (commercio, trasporti, pubblici esercizi, ecc.), alle professioni (ingegneri, avvocati, notai, ecc.), alla gestione della domanda pubblica attraverso gli appalti e le commesse pubbliche, che rappresentano quote rilevanti delle attività per settori come le costruzioni o i servizi alle imprese e alle pubbliche amministrazioni (informatica, telematica, manutenzioni, ecc.), alle concessioni e agli affidamenti *in house*.

Questo approccio orizzontale alla concorrenza è stato integrato da specifiche analisi di settori che, per loro natura, presentano problemi particolari. Questo è il caso dell'energia, che in tutti i paesi è oggetto di regolamentazioni specifiche e al contempo rileva per la competitività dell'intero sistema produttivo. Un altro caso è quello del sistema finanziario, anch'esso ovunque caratterizzato da regolamentazioni specifiche e denso di riflessi su ogni attività, ma che si sta aprendo alla concorrenza in modo significativo. Un altro caso ancora è quello del settore immobiliare, che incide non solo sul mercato della compravendita di immobili, ma influenza la concorrenzialità del sistema-Paese, attraverso gli effetti sulla mobilità del fattore lavoro, il sistema dei salari e dei prezzi, l'efficienza del settore delle costruzioni.

A parte, è stata svolta una riflessione sul sistema universitario italiano, nella convinzione che la concorrenza non possa iniziare solo alla soglia dell'impresa, ma debba riguardare anche la formazione attraverso quale si definiscono le professionalità più elevate. Se il sistema universitario non include al suo interno meccanismi di selezione capaci di dare agli studenti i migliori modelli di educazione e di ricerca e di dare al Paese laureati eccellenti, allora il Paese non sarà in grado di accrescere la sua competitività. La concorrenza nelle imprese tarderà a manifestarsi, riducendo la sua portata positiva.

L'insieme di queste riflessioni ha condotto ad alcune proposte di intervento volte a migliorare la concorrenza del sistema e, quindi ad aumentare la competitività del Paese e la sua capacità di crescita. I contributi sono riportati in maniera sintetica in questa pubblicazione, che serve di base per il Convegno di Confindustria «Concorrenza, bene pubblico».

Ma la riflessione e le proposte non terminano qui. Gli studi svolti daranno luogo a quaderni specifici che verranno presentati successivamente al Convegno per approfondire le analisi, per lanciare il dibattito e per sollecitare interventi da parte del legislatore e delle amministrazioni. Tutto ciò nell'ottica di condivisione ricordata dagli interventi del Presidente di Confindustria.

Questi studi non intendono certamente esaurire il campo degli interventi per migliorare la concorrenza nel nostro Paese. Altri settori ed altri comportamenti vanno analizzati. Basti pensare a tutto il vasto settore dell'agricoltura, sottratto alla concorrenza internazionale dalla Politica agricola comunitaria, al punto che le scelte produttive in Europa dipendono più dalle decisioni sulle integrazioni dei prezzi da parte della burocrazia di Bruxelles, che dai bisogni dei consumatori. Con il risultato che i consumatori europei pagano alti prezzi per l'alimentazione. Un discorso approfondito va poi fatto sul funzionamento dell'Amministrazione Pubblica, che è essenziale per un mercato trasparente e concorrenziale, e sulla politica economica che deve favorire il rispetto delle leggi. In questo senso il continuo ricorso a condoni ed amnistie che premiano chi ha evaso le leggi rappresenta una forte remora alla concorrenza leale nel Paese.

Anche la mobilità del capitale costituisce un fattore centrale per una concorrenza intensa e diffusa. Va creato un ambiente nel quale la crescita delle imprese sia il prodotto del successo competitivo, an-

che attraverso l'acquisizione dell'impresa con forte potenziale di sviluppo, non pienamente sfruttato dal *management* o dalla proprietà esistenti. L'attivazione di un mercato efficiente del controllo e l'apertura del capitale ai contributi del mercato sono questioni rilevanti per un paese, come l'Italia, caratterizzato da piccole imprese familiari che avrebbero bisogno di crescere per affermarsi su mercati che si fanno sempre più grandi e complessi.

Altri campi di analisi potranno dunque essere esplorati, anche perché, come detto all'inizio di questa introduzione, un ambiente favorevole alla concorrenza non si sviluppa solo attraverso interventi legislativi, ma richiede una cultura e una condivisione larga, radicate nelle esigenze e nelle aspettative della maggioranza del Paese. Tanto più che del mercato e della concorrenza esistono accezioni diverse che rendono difficile il dialogo tra categorie e parti sociali. Appunto per comprendere meglio gli atteggiamenti della popolazione italiana nei confronti della concorrenza, abbiamo promosso un'indagine d'opinione, curata dal Prof. Ilvo Diamanti, che cerca di valutare come questo valore sia percepito, a partire dall'osservanza delle regole che ne sono a fondamento, e come possa essere promosso.

Non si vuole, qui, fare della concorrenza un feticcio, né si pensa che basti introdurre più concorrenza per risolvere d'incanto tutti i problemi del Paese. Soprattutto, è lontana da noi l'idea che la concorrenza e il mercato consistano in un'assenza dello Stato, in una logica di mercato senza regole, dove il più forte prende tutto e il più debole soccombe. Al contrario, il libero mercato non è una giungla e non esiste in natura, ma è una costruzione sofisticata, che richiede tempo per affermarsi e che rappresenta la risultante di un complesso corpo di regole, che vanno dai principi costitutivi di libertà d'iniziativa, propri delle moderne democrazie, fino alle specifiche leggi e agli interventi amministrativi che proteggono la libertà di accesso e la parità di condizioni di gioco sui singoli mercati. È ovvio che in questa costruzione sofisticata c'è anche, come parte integrante e necessaria, la solidarietà tra le persone, fatta di sistemi assicurativi obbligatori, di forme di sicurezza sociale collettiva e di sistemi incentivanti a favore delle azioni di solidarietà. L'espressione di tale solidarietà e dei valori civili si esprime in molti modi, a cominciare da quello più classico della tassazione che, con la sua progressività, genera effetti di redistribuzione del reddito a favore dei più deboli.

Ecco allora che la concorrenza e il libero mercato vanno considerati non tanto come singole norme, ma come un sistema di valori che innerva e sostiene i sistemi politici democratici: valori cui non si può derogare se si vuol salvare e promuovere il progresso civile e sociale, oltre che economico. Per questo, anche per questo, è opportuno che la concorrenza non sia considerata nel Paese come una costrizione imposta dalla comunità degli affari, quasi un limite esterno alle proprie capacità di decidere il modello preferito di società, ma come un valore condiviso e una meta da perseguire sempre, nel pieno rispetto delle diverse istituzioni e culture proprie di ogni paese, pur nella consapevolezza che difficilmente essa potrà essere realizzata nella sua completezza.

CRESCITA E PRODUTTIVITÀ: GLI EFFETTI ECONOMICI DELLA REGOLAZIONE

P. Parascandolo¹ e G. Sgarra²

Le barriere al buon funzionamento dei mercati e gli ostacoli alla competitività di un paese sono spesso dovuti all'intervento dello Stato nel sistema economico. Lo Stato interviene direttamente nella vita dei vari attori economici e nelle loro interazioni disegnando le regole del gioco, regolando comportamenti e strutture dei mercati per risolvere problemi di fallimento dei mercati stessi (condizioni di monopolio naturale, presenza di esternalità e asimmetrie informative), per produrre servizi pubblici e beni meritori (quali l'istruzione obbligatoria e la conservazione dell'ambiente), per redistribuire ricchezza qualora la distribuzione del reddito generata in maniera concorrenziale non sia socialmente accettabile.

Nell'esperienza di molti paesi industriali, la regolazione delle attività economiche ha ecceduto un limite «fisiologico». Si sono introdotte norme che si sono sovrapposte nel tempo, risultando eccessivamente numerose e spesso confliggenti. L'evoluzione economica e sociale e il progresso tecnico hanno messo in discussione i vincoli normativi imposti dalla regolazione all'attività d'impresa nei diversi settori. In molti casi, quindi, la regolazione è risultata inefficace, inutilmente vincolante per lo svolgimento dell'attività economica e per il funzionamento dei meccanismi di mercato, producendo più costi dei benefici attesi, inducendo molti paesi a riconsiderare il ruolo dello Stato nell'economia.

Negli Stati Uniti e nel Regno Unito, questo processo è stato intrapreso già negli anni Settanta-Ottanta, anche sotto la spinta del progressivo rallentamento della crescita economica, nonché per la necessità di adeguare l'impostazione della regolamentazione alle trasformazioni indotte dalla diffusione delle tecnologie dell'informazione

¹ Assonime.

² Centro Studi Confindustria.

e della comunicazione. Lo spostamento di enfasi è stato verso l'idea di uno Stato che crei, in primo luogo, regole del gioco favorevoli alla crescita economica e all'efficienza del sistema. Da queste esperienze è scaturito un ampio consenso nella comunità accademica e tra *policy maker* sul fatto che l'intervento dello Stato non sia sempre necessario e che la concorrenza possa, invece, contribuire a promuovere l'efficienza economica del sistema, riducendo le barriere all'entrata e all'uscita dai mercati, gli oneri e vincoli all'attività d'impresa, le rendite di posizione, i prezzi di beni e servizi a favore dei consumatori, e incentivando le imprese stesse a crescere e innovare.

Un processo analogo di ripensamento del ruolo economico dello Stato e del suo apparato di regole è avvenuto nella maggior parte degli altri paesi europei nell'ultimo decennio, quando la bassa *performance* economica ha reso evidente il divario dell'Europa rispetto, in particolare, agli Stati Uniti in termini di crescita e produttività.

Da tutto ciò è derivata una grande attenzione alle possibili determinanti delle diverse *performance* economiche. Gli studi intrapresi a partire dagli anni Novanta hanno rilevato che i fattori a carattere strutturale, più di quelli ciclici e delle divergenze tra le politiche economiche di ciascun paese, contribuiscono a spiegare la persistenza della bassa *performance* dell'economia europea. Tra i fattori strutturali vi sono anche i contesti istituzionali e normativi che regolano diversi mercati (dei prodotti, dei servizi, del lavoro e così via) e favoriscono una gestione inefficiente delle risorse per interi comparti di attività economica, influenzando sul tasso di crescita e sulle caratteristiche produttive dei paesi europei.

Numerose analisi hanno rilevato l'esistenza di una relazione inversa tra regolazione economica e una buona *performance* del sistema o, viceversa, di una correlazione positiva tra aumenti del livello di concorrenza nel mercato e aumenti di produttività: nei paesi caratterizzati da un sistema economico competitivo, dove i vincoli all'attività economica del settore privato sono contenuti, le risorse si allocano in modo efficiente traducendosi in guadagni di produttività e in crescita economica (e viceversa). In particolare, alcuni studi OCSE³ condotti per 18 paesi e 23 industrie (17 del settore manifatturiero e 6 dei servizi) dimostrano che:

³ Nicoletti e Scarpetta, 2003, 2005; Scarpetta e Tresselt, 2002; Bassanini ed Ernst, 2002.

- a) un basso valore dell'indicatore di rigidità del mercato dei prodotti – costruito tenendo conto delle barriere all'entrata poste dalla regolamentazione sull'attività imprenditoriale e dal controllo diretto dello Stato sull'economia (*economic regulation*); dei vincoli amministrativi all'attività economica (*administrative regulation*); delle barriere relative al commercio e agli investimenti diretti (*barriers to trade*) – è correlato positivamente con un sostenuto tasso di crescita della produttività del lavoro;
- b) regolamentazioni troppo rigide possono incidere negativamente sull'attività e sulla spesa in Ricerca e Sviluppo delle industrie e dunque sull'andamento della produttività totale;
- c) riformando il contesto regolatorio sia nel suo complesso sia mediante interventi *ad hoc* in alcuni settori industriali, al fine di rendere i paesi europei più simili ai paesi più liberali tra quelli OCSE (come gli Stati Uniti), la produttività totale crescerebbe, nell'arco di un decennio, a un tasso annuo compreso tra lo 0,1% e l'1,1% (tab. 1). L'effetto complessivo degli interventi di riforma risulta tanto più incisivo quanto più è rigido il contesto normativo del paese. È questo il caso dell'Italia.

Tab. 1 – Variazione della crescita annua della produttività totale dei fattori in seguito all'allineamento delle politiche della regolazione di ciascun paese alle *best practice* dei paesi OCSE nell'arco di un decennio

Paesi	Contributo derivante dalle riforme regolatorie:		Effetto totale
	di tipo generale	specifiche per il settore industriale	
Regno Unito	0,00	0,11	0,11
Danimarca	0,10	0,27	0,37
Spagna	0,12	0,28	0,41
Austria	0,10	0,32	0,42
Olanda	0,11	0,34	0,45
Finlandia	0,04	0,55	0,59
Belgio	0,15	0,45	0,60
Francia	0,19	0,43	0,62
Portogallo	0,23	0,42	0,65
Germania	0,08	0,62	0,70
Italia	0,22	0,48	0,70
Grecia	0,29	0,83	1,12

I risultati si basano su stime panel relative a 23 industrie per 18 paesi per il periodo 1984-1998.

Fonte: Nicoletti e Scarpetta (2003).

Sebbene vi siano stati progressi, a partire dalla fine degli anni Novanta, documentati da una diminuzione in termini assoluti dell'indicatore sintetico OCSE di rigidità del mercato dei prodotti, l'ordinamento italiano resta in termini relativi tra quelli più restrittivi, ben distaccato dal gruppo di paesi OCSE che presentano minori vincoli amministrativi e regolamentari. Altri dati e indicatori⁴ mettono in luce la persistenza, nel nostro Paese, di diversi vincoli esterni e di oneri amministrativi e finanziari ancora elevati per l'avvio dell'attività d'impresa. Viceversa, altri studi⁵ mostrano, mediante l'utilizzo di diversi indicatori, che gli Stati Uniti sono il paese, tra quelli OCSE, in cui la relazione positiva tra *deregulation*/concorrenzialità e aumenti di produttività trova il riscontro empirico più evidente: con un mercato competitivo sia dei prodotti sia del lavoro, gli Stati Uniti hanno potuto velocemente adeguare il sistema economico alla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, hanno potuto adottarle beneficiando della crescita di produttività del lavoro e del sistema economico nel suo complesso⁶.

Il limite di questi lavori è la genericità delle indicazioni di *policy*. Essi rilevano gli effetti benefici di riforme della regolazione orientate al mercato sulla *performance* economica di un paese, ma non forniscono indicazioni puntuali sulle modalità e sugli ambiti specifici di intervento.

Nel determinare il modo e l'entità dell'intervento bisognerebbe tener conto della complementarità tra assetti normativi più o meno rigidi dei diversi mercati. In generale, paesi con elevata rigidità del mercato dei beni presentano una corrispondente rigidità della regolazione in altri mercati (del lavoro, dei servizi, ecc.) e viceversa. Di conseguenza, le modalità di attuazione delle riforme possono seguire due approcci differenti:

- a) un approccio «radicale» in cui si riformano contemporaneamente gli assetti normativi dei diversi mercati;
- b) un approccio «graduale» in cui si interviene con intensità e in tempi differenti sui diversi mercati.

⁴ Banca Mondiale, 2005; Pryor 2002; ISAE, 2000.

⁵ Suppanaz *et al.*, 2004.

⁶ Feldstein, 2003.

Dal punto di vista della *political economy* il primo approccio è migliore del secondo: la correlazione tra regimi di regolazione rigidi potrebbe rendere la riforma pro-competitiva su un solo mercato meno efficace rispetto a una riforma simultanea attuata su due o più mercati e i suoi effetti potrebbero dipendere anche dall'ordine di attuazione delle singole riforme. Tuttavia, l'esperienza europea dell'ultimo decennio ha evidenziato la tendenza a procedere attraverso riforme «mercato per mercato». Tale metodo è risultato di più semplice implementazione, sia per la maggiore facilità di trovare un accordo in sede politica, sia perché diluisce nel tempo i costi della transizione.

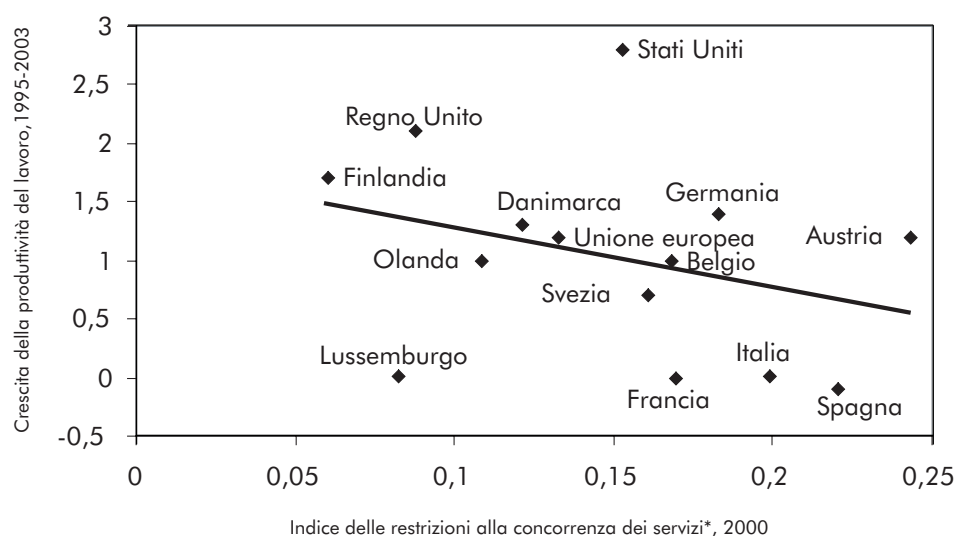
Nell'ultimo decennio, la maggior parte dei paesi europei ha avviato riforme della regolazione del mercato dei prodotti e del lavoro, anche se di diversa intensità e a partire da condizioni iniziali diverse. Nella maggior parte di essi, invece, una più rigida regolazione permane nel settore dei servizi: diffuse barriere normative e amministrative caratterizzano il settore, consentono alle imprese già operanti nel mercato di beneficiare di extra-profitti e influenzano l'allocazione e l'uso dei fattori produttivi, creando inefficienze.

A sostegno di questa ipotesi, si può dimostrare l'esistenza di una relazione negativa tra un indicatore sintetico delle restrizioni imposte al libero scambio di servizi da parte di imprese nazionali ed estere e il tasso di crescita della produttività del lavoro nel settore dei servizi dal 1995 al 2003 nella maggior parte dei paesi europei: a un più alto valore dell'indicatore corrisponde un basso tasso di crescita della produttività (fig. 1). Tra questi, l'Italia si distingue per un valore tra i più elevati dell'indicatore e un basso tasso di crescita della produttività.

Dato che i servizi costituiscono anche una parte significativa degli input impiegati per la produzione di beni (per es., per l'Italia incidono per il 38% sulla produzione manifatturiera), loro inefficienze finiscono per condizionare la competitività del settore industriale più direttamente esposto alla concorrenza internazionale. Anche in questo caso sono necessarie riforme pro-competitive che rimuovano barriere normative e amministrative ingiustificate e aprano il settore alla concorrenza. A supporto di tale tesi, è stato dimostrato⁷ che la ridu-

⁷ Copenhagen Economics, 2005.

Fig. 1 – Restrizioni alla concorrenza e produttività del settore dei servizi



* L'indice di sintesi è calcolato come media di due indici delle restrizioni imposte a imprese nazionali ed estere. Il punteggio indica il grado di rigidità: 0 = assenza di rigidità; 0,3 = massima rigidità esistente.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Productivity Commission Australian Government e OCSE.

zione di vincoli e ostacoli regolamentari e normativi ai servizi in Europa (misurati mediante un indicatore sintetico delle restrizioni nel mercato interno dei servizi per le imprese nazionali ed estere, IMRIS) dovrebbe condurre, per le imprese, a una riduzione notevole dei costi di fornitura di servizi, a incrementi in termini di produzione e di valore aggiunto in tutti i settori economici stimati in 33 miliardi di euro; per i consumatori, a un aumento nelle possibilità di scelta (i consumatori dovrebbero beneficiare di una più ampia varietà di servizi a prezzi più bassi, con un incremento dei consumi complessivi di 0,6 punti percentuali), a maggiori opportunità di lavoro (con un aumento dello 0,3% del tasso di occupazione, fino a 600.000 posti di lavoro nell'UE a 25) e a salari più elevati (con un aumento dello 0,4% del salario reale) con notevoli guadagni di benessere per l'intera collettività. Altre analisi si concentrano sugli effetti positivi sul commercio internazionale e sugli investimenti diretti esteri.

A livello europeo, la Commissione si è posta l'obiettivo di creare un mercato unico dei servizi attraverso la cd. direttiva Bolkenstein, la

cui approvazione ha incontrato forti resistenze da parte degli Stati membri e delle *lobby* di categoria. Essa rappresenta, invece, un primo e necessario passo nella direzione di una riforma complessiva del mercato dei servizi nei paesi europei, in particolare per quelli – come l'Italia – a più rigida regolazione. Come dimostrato dalle analisi prese in rassegna, sono i paesi come l'Italia, caratterizzati da sistemi di regolazione più rigidi e restrittivi, che potranno avvantaggiarsi degli effetti benefici dell'apertura al mercato delle attività di servizi in termini di crescita economica, produttività, scambi commerciali e di miglioramenti nella dimensione ed efficienza del settore medesimo.

LA CONCORRENZA E LE AUTORITÀ

A cura di ref. Ricerche per l'economia e la finanza¹

Lo stato della concorrenza

Nel sistema produttivo italiano convivono imprese industriali, prevalentemente di piccole dimensioni, esposte alla concorrenza internazionale, imprese che operano in settori ancor più frammentati dei servizi dove è diffusa una regolazione che ostacola la competizione, imprese (grandi) che competono sui mercati regolamentati delle *public utilities* e della finanza. In tutti e tre questi comparti si rilevano, anche se in misura molto differente, criticità nei meccanismi concorrenziali che si riflettono sulla competitività e sulla crescita dell'economia.

Sui mercati d'esportazione – dove la concorrenza si esprime più liberamente ed è forte – non poche sono le imprese dinamiche e vincenti. La selezione continua ad operare un miglioramento complessivo, che vede la scomparsa delle aziende meno efficienti e un recupero trainato da quelle più competitive. Ma si avvertono qui particolarmente i limiti derivanti dalle rigidità del mercato del controllo proprietario che caratterizzano il nostro sistema economico. Il «nanismo» di molte aziende del *made in Italy* è sintomatico di una diffusa resistenza ai cambiamenti nella gestione e nella struttura proprietaria. Resistenza che si inserisce in un contesto istituzionale di fatto troppo incentivante la piccola dimensione. Vengono così frenati i meccanismi che regolano la dinamica della concorrenza, con la spinta delle imprese non solo ad affermarsi ma anche a «farsi grandi» sottraendo quote di mercato alle rivali. La scarsa propensione delle imprese a crescere si riflette, erodendoli, sui guadagni di produttività, sulla possibilità di sfruttare il potenziale delle innovazioni tecnologiche e sulla

¹ Hanno collaborato: M.R. Battaggion, C. Checchi, F. Di Porto, A. D'Orazio, con la direzione di G. Nardozi e F. Silva.

capacità di organizzarsi per meglio competere in mercati sempre più globali. Si trova qui una delle ragioni fondamentali della perdita di competitività dell'industria italiana.

Le imprese che operano nei servizi privati (particolarmente in quelli professionali e di distribuzione commerciale considerati in uno specifico contributo a cui si fa rinvio) sono soggette poco o nulla alla competizione internazionale. Allo stesso tempo, la loro dinamica concorrenziale interna risulta frenata da regole che vincolano sia l'accesso al mercato che il comportamento degli operatori. Per alcune attività (ad es. farmacie, taxi, notai) vi sono limiti quantitativi assoluti al numero degli operatori. Nella distribuzione commerciale permangono in varie Regioni elevate barriere all'entrata di natura regolamentare. In numerosi mercati l'accesso all'attività è subordinato a procedure autorizzatorie lunghe e poco trasparenti. Si osserva una preoccupante tendenza all'introduzione di nuove riserve di attività e di nuovi albi e ordini professionali. Nei servizi professionali è ancora diffusa la fissazione di prezzi minimi. I limiti alla partecipazione dei soci di capitale vigenti sia nel settore delle farmacie che in quello dei servizi professionali vanno oltre quanto sembra essere giustificato da esigenze di interesse generale, anche alla luce dell'esperienza internazionale. Questi tipi di restrizioni sono per lo più introdotti e mantenuti con l'intenzione di proteggere gli *incumbents*, per la difesa non tanto dell'interesse pubblico ma di interessi privati, di rendite di posizione sostenute da corporazioni o gruppi che fanno valere il loro peso politico/elettorale. Si tratta perciò di regole «intrusive» che limitano o distorcono ingiustificatamente la concorrenza. Esse incidono negativamente sulla crescita dell'economia e sulla competitività delle imprese che esportano. Limitano, infatti, la dinamica della produttività e l'innovazione di importanti comparti del settore dei servizi che pesa molto sul PIL. Ad esempio, dovrebbe essere ormai chiaro, che nella distribuzione commerciale la tutela fornita da questo tipo di regolazione finisce per ostacolare lo sviluppo degli operatori nazionali e per indebolirli nel confronto internazionale, a detrimento della diffusione di prodotti *made in Italy*. Inoltre la «regolazione intrusiva» mantiene elevati i costi dei servizi che entrano nei prodotti esportati (i servizi professionali da soli pesano di più dell'energia e delle telecomunicazioni messi assieme) e incidono indirettamente sul costo del lavoro attraverso i salari.

Sui mercati regolamentati delle *public utilities* – quelli del credito e della finanza vengono esaminati in un contributo a parte – le regole sono invece necessarie perché senza di esse la concorrenza non potrebbe affermarsi. Si tratta infatti di mercati che presentano caratteristiche di monopoli naturali in una o più fasi del processo produttivo e/o distributivo. Questi monopoli erano un tempo affidati allo Stato. Le riforme che hanno portato, in Italia come in tutti gli altri principali paesi, verso la privatizzazione hanno introdotto una regolamentazione, e istituito Autorità di settore, per consentire il passaggio alla concorrenza. In questa fase di transizione ancora in atto, nei settori dell'energia elettrica, del gas e della telefonia, si rileva senza dubbio un aumento della concorrenza. Ma persiste un potere di mercato dell'ex-monopolista pubblico, anche attraverso il controllo delle varie fasi di produzione/distribuzione (integrazione verticale), che rallenta l'ingresso di concorrenti.

Come risulta dallo specifico contributo sulla concorrenza nei settori energetici (al quale si rimanda per quanto qui ripreso), il prezzo dell'energia elettrica per gli utenti finali è tuttora più elevato in Italia che nel resto dell'Europa. Ciò non solo per fattori di costo (scarsità di risorse energetiche nazionali, rinuncia alla produzione nucleare e alta dipendenza dal petrolio) e per la fiscalità, ma anche per un insufficiente sviluppo della concorrenza nel settore. Il potere di mercato dell'operatore, ancora pubblico, dominante (ENEL) è sostenuto da un'impropria combinazione di obiettivi perseguiti dal Governo. Da un lato infatti si intende procedere sulla strada della liberalizzazione del mercato e della concorrenza, attraverso l'azione dell'Autorità di settore. Dall'altro tuttavia i dividendi e la valorizzazione di borsa di ENEL contribuiscono in misura non trascurabile, in modo diretto o potenziale, al contenimento del disavanzo pubblico.

Nel settore del gas, il problema sta soprattutto nell'approvvigionamento, come è risultato palese nelle vicende dell'inizio di quest'anno relative ai gasdotti russi. L'origine della questione sta nel fatto che la capacità di trasporto dei gasdotti internazionali è stata proporzionata ai contratti d'importazione a lungo termine (15-30 anni) siglati dagli operatori dominanti in questo mercato. D'altra parte, la promozione della concorrenza richiede che la capacità di trasporto sia tale da permettere l'importazione, e l'immissione sulla rete nazionale, anche di altri importatori con contrattazioni sul mercato spot. Si trat-

ta di un problema che non tocca solo l'Italia ma l'intera Europa, e che ritarda la liberalizzazione del mercato. Nel nostro Paese, il controllo dell'ex-monopolista (ENI) di tutte le fasi della filiera non ha incentivato gli investimenti in infrastrutture. La capacità delle reti di importazione è saturata dai contratti di lungo periodo, mentre la costruzione di impianti domestici di rigassificazione, che consentirebbe la diversificazione delle fonti di approvvigionamento per via marittima, trova ostacoli nell'opposizione delle comunità locali. Anche l'accesso di operatori terzi alle reti di trasporto nazionali, nonché allo stoccaggio del gas, risulta limitato.

Nel settore delle telecomunicazioni, e segnatamente in quello della telefonia, il modello europeo di liberalizzazione non punta alla separazione delle varie fasi della filiera (cioè al superamento dell'integrazione verticale). Ciò per le opportunità consentite dalla tecnologia nella creazione di infrastrutture alternative (rete di telefonia mobile, cavo) e per la rapidità dell'innovazione, che consente offerte di sempre nuovi servizi da parte di operatori diversi dall'ex-monopolista pubblico. L'Italia si presentava, all'avvio della liberalizzazione, in una situazione di ritardo rispetto agli altri principali Paesi europei per la minore disponibilità di tecnologie alternative di altri operatori. Il ritardo è stato in buona parte recuperato – come ha recentemente riconosciuto l'UE con l'XI Rapporto d'Attuazione per le telecomunicazioni – anche per effetto dell'azione regolatoria dell'Autorità di settore, e oggi la concorrenza è decisamente maggiore, con notevoli guadagni di efficienza degli operatori nei vari mercati e consistenti riduzioni dei prezzi, anche se in alcuni comparti questi risultano superiori ad altri paesi europei. Pur in presenza di condizioni concorrenziali rilevate da ultimo dal Commissario europeo per la Società dell'Informazione, si registra tuttora una posizione di dominanza dell'ex-monopolista (Telecom) in vari segmenti di mercato oggetto di regolazione preventiva, come risulta dalle analisi svolte dall'Autorità di settore.

Le Autorità

Da questo quadro generale risulta che vi è ancora molto da fare oggi in Italia per promuovere la concorrenza. Sta agli imprenditori che si misurano sui mercati internazionali rimuovere gli ostacoli

alla loro competitività che vengono dal mercato del controllo proprietario alla mobilità dei capitali, per permettere alle aziende più promettenti di crescere e di divenire più competitive. Spetta alle Autorità preposte alla regolazione e alla concorrenza intervenire per tutelare il consumatore e rendere l'ambiente più competitivo.

Il successo (o l'insuccesso) di ogni Autorità dipende in via preliminare dalla competenza e dall'indipendenza delle persone che la compongono, che è funzione delle modalità con cui sono nominate, che riflettono a loro volta la volontà politica di avere istituzioni forti e autonome. In Italia sono previsti modi diversi di nomina per le tre Autorità, fatto che segnala una evidente incertezza nel disegno istituzionale. È indubbio che è presente il rischio di «cattura» politica delle Autorità. Sotto questo profilo il caso italiano è anomalo rispetto a quello dei paesi in cui l'istituzione delle Autorità ha maggiore tradizione e solidità. Infatti normalmente si teme la «cattura» del regolatore da parte dei regolati, non dei politici. Invece nel sistema politico italiano i *policy maker* conservano ruoli di protezione e mediazione degli interessi economici, altrove risolti una volta per tutte da meccanismi istituzionali più neutrali. Ogni passo verso un miglior funzionamento delle Autorità perde di significato se, a monte, esse sono soggette alla politica dei politici.

Al di là di questi rilievi di carattere generale, vi sono problemi comuni che riguardano l'efficacia dell'azione delle Autorità. Tra questi è importante quello del controllo delle loro decisioni effettuato dal TAR e dal Consiglio di Stato. Questi giudizi di primo e di secondo grado svolgono la fondamentale funzione di tutela dei diritti delle parti in causa, che vanno però tutelati con la coerenza dei criteri seguiti. Approcci differenti nei singoli giudizi sono sintomatici di un modello non ancora consolidato, che produce aleatorietà degli esiti e incertezza regolamentare. Questa da un lato alimenta i ricorsi, dall'altro costituisce una barriera all'entrata di nuovi operatori.

Nello specifico, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) contribuisce alla concorrenza del sistema, agendo in due direzioni:

- rispetto alle imprese, con l'attività di *law enforcement*, consistente nel contrastare abusi di posizione dominante e accordi, che sono

-
- comportamenti illeciti lesivi della concorrenza, e attraverso le sue decisioni in merito all'autorizzazione delle concentrazioni;
- rispetto al legislatore, attraverso il potere di segnalazione dell'opportunità di effettuare interventi di deregolazione volti a promuovere la concorrenza; in questo secondo caso l'obiettivo è di ridurre lo spazio economico dei mercati impropriamente regolati.

Il primo tipo d'intervento (*law enforcement*) riguarda tutti i mercati. Il secondo soprattutto i mercati a regolazione intrusiva, e ne è essenziale strumento per trasformarli in senso più concorrenziale.

L'attività dell'AGCM nei suoi primi 15 anni di vita ha avuto esiti complessivamente positivi nella repressione degli abusi e nella politica di controllo delle concentrazioni. Più incerti i risultati nel caso degli accordi, a causa della scarsa incisività degli strumenti sanzionatori e di quelli ad essi alternativi, oltre che di una giurisprudenza (TAR e/o Consiglio di Stato) non sempre convincente nel respingere le decisioni dell'Autorità.

Nella promozione della concorrenza, gli esiti sono stati invece piuttosto deludenti, soprattutto per effetto della costante disattenzione del legislatore al tema.

Per rafforzare l'azione dell'AGCM occorre innanzitutto un suo ammodernamento adeguando la normativa nazionale alle linee di rinnovamento contenute nel recente Regolamento 1/03 della Commissione europea in tema di attività antitrust. Sono necessarie nuove norme che facilitino un uso più diffuso da parte dell'AGCM di misure miranti a imporre mutamenti dei comportamenti delle imprese e di tipo strutturale, in alternativa alle sanzioni. Vanno introdotti programmi di *leniency*, ossia di riduzione delle sanzioni alle imprese che collaborino con l'Autorità dando informazioni su comportamenti collusivi. Il sistema giudiziale civile va posto nelle condizioni di svolgere un'attività di tutela dei diritti soggettivi, affiancando l'attuale canale amministrativo (AGCM, TAR, Consiglio di Stato), sulla scia del modello statunitense.

Per la promozione della concorrenza attraverso la riduzione delle regole intrusive, occorre estendere la possibilità offerta dalla legge (Art. 24 della legge n. 287/90) di predisporre rapporti e dare suggerimenti all'Esecutivo. È inoltre opportuno un rafforzamento dell'*accountability*, ossia del riscontro politico/pubblico degli indirizzi dell'AGCM, attra-

verso l'attivazione di una legge parlamentare annuale sulla concorrenza, che esamini ed eventualmente recepisca i suggerimenti dell'AGCM derivanti dalla sua attività di segnalazione, abrogando o modificando leggi ritenute anticoncorrenziali. Occorre che alla *competition advocacy* si accompagni una verifica del seguito dato da Governo e Parlamento alle segnalazioni dell'Autorità. Va attribuito all'AGCM il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale per le leggi ritenute anticoncorrenziali. E deve essere infine potenziato il raccordo dell'AGCM con le Regioni e altri Enti locali, che sono legislatori le cui decisioni sono spesso assai importanti nella determinazione del funzionamento concorrenziale di alcuni importanti mercati (ad esempio i servizi pubblici locali e la distribuzione commerciale).

Dal suo avvio, l'attività dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) ha visto cambiamenti di portata rilevante. Si è creata la struttura necessaria alla formazione di questi mercati energetici, regolando l'accesso alle reti. Si sono sviluppati mercati all'ingrosso. Nuovi operatori sono entrati nel mercato della generazione, dell'importazione e della vendita ai consumatori finali. In generale, i maggiori ostacoli incontrati dall'AEEG nella sua azione possono essere ricondotti al modello emerso dalle scelte politiche fin qui adottate, che appare un ibrido tra apertura piena alla concorrenza e tutela del campione nazionale. Occorre superare questa ambiguità e muovere più rapidamente verso mercati più concorrenziali.

A tal fine, nel settore elettrico va ridotta l'attuale segmentazione del mercato che non favorisce prezzi competitivi ridando all'AEEG i poteri in tema di importazione che sono stati trasferiti al Ministero delle attività produttive e assicurandole quell'indipendenza di decisioni sulle tariffe attualmente limitata dal Ministero stesso per fini di controllo dell'inflazione. Inoltre occorrerà facilitare il compito dell'Autorità di assicurare una effettiva autonomia della rete dagli interessi dei vari operatori attraverso la trasparenza della sua gestione da parte del proprietario Terna.

Nel gas, l'emergenza di questo inizio anno non deve condurre a ripensare al percorso di liberalizzazione intrapreso ma piuttosto ad accelerarlo. Nella direzione di un maggior investimento nelle infrastrutture e di un più ampio accesso di concorrenti alla rete sia di importazione che di trasporto nazionale. A questo fine va prevista l'uscita di ENI dal capitale di Snam Rete Gas e da Stogit, mantenendo

la programmazione degli investimenti in capo al Ministero delle attività produttive. Si potrebbe anche considerare l'opportunità della creazione di un comitato d'indirizzo e di coordinamento con il settore elettrico, nel quale i rappresentanti delle imprese operanti nella fase a monte dell'approvvigionamento e a valle della vendita verificano che Snam Rete Gas, Stogit e Terna effettivamente realizzino gli investimenti necessari. Va inoltre previsto che la separazione proprietaria tra chi detiene e gestisce l'infrastruttura e chi la utilizza per trasportare il gas deve riguardare anche i gasdotti internazionali.

L'azione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) si è mossa in tre direzioni, per promuovere la concorrenza in mercati con caratteristiche diverse. La prima di regolazione dell'accesso e dell'uso delle reti di trasmissione (lunga distanza) e di distribuzione (reti locali) da parte degli operatori. La seconda di regolazione dei mercati di vendita dei servizi finali. La terza di controllo delle condizioni di non discriminazione nei mercati caratterizzati da relazioni verticali e orizzontali. Queste azioni hanno portato a un aumento di concorrenza in tutti i segmenti di mercato. Per progredire in questa direzione è opportuno il completamento del quadro legislativo nazionale al fine di realizzare una piena neutralità della regolazione rispetto alle tecnologie delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. Tale neutralità è fondamentale in un settore ad alta innovatività, in cui le tecnologie di ultima generazione consentono di trasmettere e distribuire servizi e contenuti multimediali (fonia, dati, immagini, suoni) attraverso reti e sistemi di comunicazione elettronica differenti (telecomunicazioni fisse, telecomunicazioni mobili, radiotelevisione). Occorre quindi una legge quadro del sistema delle comunicazioni che, integrandosi pienamente con il Codice delle comunicazioni elettroniche già adottato nel 2003, renda l'attuale normativa del sistema radiotelevisivo (legge n. 112/04) complementare con la disciplina in materia di comunicazioni elettroniche. Occorre contemplare una separazione trasparente dei diritti di accesso delle reti e dei servizi dal diritto dei contenuti, in modo da consentire strumenti differenziati per la concorrenza tra mercati integrati verticalmente. Occorre infine esplicitare in modo preciso il contenuto, e le modalità di gestione e di finanziamento del servizio pubblico (telefonico, di accesso ad Internet, dei contenuti radiotelevisivi) quantificando gli obiettivi di mercato da quelli extramercato.

Può essere inoltre migliorata l'efficienza dell'attività dell'AGCOM e degli strumenti di regolazione. Ancorché valutata positivamente in sede UE, non sempre è stata tempestiva la risposta dell'Autorità italiana nel percorso di valutazione dei mercati rilevanti, e nell'identificazione degli interventi (*remedies*), ex direttiva 2002/21/CE. Va pertanto completata al più presto l'analisi, che ha visto un'accelerazione nell'ultimo anno, di tutti i diciotto mercati identificati dalla Commissione e il quadro di *remedies*. È necessario proseguire con continuità la regolazione *ex-ante* nei mercati delle reti e dei servizi di accesso e di interconnessione correlati (ULL, accesso alle reti a banda larga, accesso e interconnessioni alle reti radiomobili, accesso alla piattaforma DTH, accesso alle reti su frequenze terrestri), dove vi sono posizioni di dominanza significative. È infine opportuna una vigilanza serrata per la tutela del consumatore, al fine di garantire la necessaria trasparenza delle nuove offerte e la flessibilità e mobilità tra i diversi fornitori.

LE RESTRIZIONI NORMATIVE E AMMINISTRATIVE ALLA CONCORRENZA NEI SERVIZI PRIVATI: UNA PROSPETTIVA ORIZZONTALE

G. Bruzzone¹

Negli ultimi cinquant'anni l'importanza relativa dei servizi nell'economia è cresciuta costantemente. Essi rappresentano circa il 70% dell'occupazione e del valore aggiunto sia in Italia che a livello comunitario. In ampia parte i servizi sono utilizzati come impieghi intermedi, per la produzione di altri beni o servizi: ad esempio, i servizi professionali in Italia per il 90% hanno questa destinazione. Le condizioni di prezzo e di qualità delle prestazioni si riflettono così sulla competitività di tutti i settori.

La visione tradizionale dei servizi come un settore poco innovativo fa ormai parte del passato. Un'ampia parte del differenziale nella crescita complessiva della produttività tra Stati Uniti e Unione europea negli anni Novanta è spiegata dal differenziale di crescita della produttività nei servizi.

Alla luce di questi pochi dati è evidente che il buon funzionamento dei mercati dei servizi è essenziale per la crescita. La rimozione dei fattori che possono distorcere o limitare lo sviluppo del comparto dovrebbe essere una priorità di ogni programma di politica economica.

Il compito di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo dei servizi coincide largamente con quello di assicurare la qualità della regolazione. Si tratta di limitare i vincoli alla libera iniziativa economica a quanto necessario per il perseguimento di esigenze di interesse pubblico e di assicurare che tali vincoli siano proporzionati: non deve essere possibile conseguire i medesimi obiettivi con modalità meno restrittive e gli oneri che ne risultano non devono essere eccedenti rispetto allo scopo.

¹ Assonime.

La prassi della regolazione è lontana dal modello ideale. È esemplare, in questa prospettiva, la situazione del comparto dei servizi privati, intesi come i servizi caratterizzati da una struttura di mercato naturalmente frammentata, quali ad esempio la distribuzione commerciale, le attività professionali, i servizi finanziari.

In questo settore le restrizioni della concorrenza derivanti dalla regolazione sono particolarmente diffuse: su circa trecento segnalazioni effettuate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato dalla sua istituzione ad oggi, circa un terzo riguarda i servizi privati. Nei vari mercati si riscontrano restrizioni che vanno ben oltre quanto richiesto dall'interesse generale e spesso configurano più che altro forme di protezione dei soggetti già operanti nel mercato. Gli esempi sono molteplici.

Numerose restrizioni riguardano l'accesso all'attività. Nel settore della distribuzione commerciale, ad esempio, nonostante le modifiche della disciplina in senso pro concorrenziale introdotte con il decreto legislativo n. 114/1998 (c.d. decreto Bersani), molte amministrazioni regionali hanno mantenuto un approccio restrittivo di fronte alle opportunità di liberalizzazione. Per le varie attività professionali i requisiti qualitativi per accedere al mercato spesso sono sproporzionati; vi sono continue richieste di creazione di nuovi albi e ordini professionali, anche se questi ultimi hanno ragione di essere solo in pochissime e ben specifiche circostanze. Parimenti appaiono sproporzionate alcune riserve di attività, quale ad esempio il divieto di commercializzazione dei farmaci da banco presso i punti di vendita della distribuzione organizzata. Le restrizioni quantitative (quali quelle vigenti per taxi e farmacie) non sembrano costituire lo strumento più efficiente e meno restrittivo per garantire l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. Anche i regimi di autorizzazione, quando sono caratterizzati da un'eccessiva discrezionalità delle amministrazioni e da scarsa trasparenza, determinano insidiosi ostacoli all'entrata.

Oltre alle barriere all'entrata, vi sono restrizioni della concorrenza che riguardano l'attività dei prestatori di servizi. Si tratta ad esempio della fissazione di prezzi minimi inderogabili per le attività professionali, che di per sé non offre alcuna garanzia in termini di qualità del servizio. Altri esempi sono forniti dalle norme che limitano l'assunzione di partecipazioni nelle società di gestione delle farmacie

e dagli attuali vincoli all'esercizio in forma societaria delle attività professionali: in entrambi gli ambiti, le restrizioni vigenti sembrano eccedenti rispetto al perseguimento di esigenze di interesse pubblico. Nella stessa prospettiva, andrebbero riconsiderate le restrizioni all'informazione pubblicitaria nel settore dei servizi professionali.

In pratica, rimuovere le restrizioni normative e amministrative ingiustificate è complicato. Chi trae vantaggi dalla protezione si oppone con determinazione a qualsiasi ipotesi di liberalizzazione, mentre i danneggiati (concorrenti potenziali, consumatori) raramente assumono un atteggiamento attivo per promuovere la concorrenza. Così, nonostante gli auspici delle istituzioni che svolgono un ruolo di *competition advocacy* a livello nazionale e internazionale (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Fondo monetario internazionale, OCSE), in Italia le riforme della regolazione in senso pro concorrenziale stentano a progredire. Per superare gli ostacoli occorrono una solida impostazione analitica e adeguati meccanismi istituzionali.

L'esperienza degli altri paesi dell'Unione europea mostra che i progressi sono più rapidi laddove esiste una maggiore consapevolezza dell'impatto delle restrizioni della concorrenza sul sistema economico e sui consumatori.

In questo contesto, l'analisi economica serve principalmente a due scopi. Il primo consiste nell'evidenziare l'impatto della regolazione sul mercato, e quindi il costo delle restrizioni ingiustificate, soprattutto in termini di prezzi, efficienza produttiva, innovazione. Il secondo, una volta individuate le carenze di mercato a cui la regolazione sta cercando di porre rimedio, è identificare il modo più efficiente e meno restrittivo per correggere tali carenze.

Per quanto attiene ai meccanismi istituzionali, sino ad oggi i casi di successo nella riforma della regolazione dei servizi privati in senso pro concorrenziale sono in ampia parte ascrivibili al diritto comunitario. Le disposizioni del Trattato CE costituiscono una leva importantissima per rimuovere le restrizioni ingiustificate.

Anzitutto, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia gli articoli 43 e 49 del Trattato sulla libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi vietano tutte le restrizioni che non siano necessarie per il perseguimento di esigenze di interesse generale e proporzionate. Queste disposizioni comunitarie possono quindi essere di-

rettamente utilizzate per rimuovere i vincoli ingiustificati all'entrata e all'esercizio dell'attività di impresa. La Corte di Giustizia è già ripetutamente intervenuta in tal senso; anche di recente, è stata avviata una serie di procedure di infrazione nei confronti dell'Italia per verificare la compatibilità con il diritto comunitario di alcune delle restrizioni più evidenti.

Un ulteriore strumento fornito dal diritto comunitario per la riforma pro concorrenziale della regolazione è il dovere da parte dei tribunali e delle autorità amministrative di disapplicare le norme nazionali contrarie al Trattato. Come ribadito dalla Corte di Giustizia nella sentenza CIF del 2003, questo obbligo di disapplicazione riguarda anche quelle restrizioni regolamentari che impongono o facilitano comportamenti di impresa in contrasto con i divieti comunitari in materia di intese e di abuso di posizione dominante (articoli 81 e 82 del Trattato).

Occorre comunque riconoscere che le barriere ingiustificate alla concorrenza nei servizi non possono essere rimosse soltanto attraverso l'applicazione diretta, caso per caso, delle disposizioni del Trattato da parte dei giudici comunitari. Il compito sarebbe estremamente oneroso. Inoltre, quando le restrizioni non sono chiaramente ingiustificate o sproporzionate, ed è spesso questo il caso, i giudici difficilmente svolgono una piena analisi dei costi e dei benefici della regolazione, in ossequio al principio della separazione dei poteri. Infine, l'intervento della Corte è inadeguato quando la rimozione delle barriere richiede il coordinamento dei sistemi giuridici degli Stati membri e la cooperazione amministrativa.

Tenuto conto di queste considerazioni, nel 2004 la Commissione europea ha proposto l'adozione di una direttiva sui servizi sul mercato interno basata su un approccio orizzontale. Si tratta di una direttiva quadro con la quale vengono stabilite norme generali volte a rimuovere gli ostacoli alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione di servizi. Per alcune tipiche restrizioni della concorrenza derivanti dalla regolazione, la direttiva introduce una presunzione assoluta che i requisiti della necessità e della proporzionalità non siano soddisfatti. Tali restrizioni sono sempre proibite. Altre restrizioni, elencate in una sorta di lista grigia, non potranno essere adottate o mantenute a meno che non vengano espressamente giustificate dallo Stato membro come necessarie e proporzionate; esse dovranno esse-

re notificate alla Commissione e agli altri Stati membri. La Commissione, valutata la compatibilità delle proposte nazionali con il diritto comunitario, potrà richiedere agli Stati di non adottarle o, qualora essi abbiano già provveduto in tal senso, di rimuovere le misure notificate.

Il carattere orizzontale della direttiva servizi, il ruolo attribuito alla Commissione europea, il vaglio da parte degli altri Stati membri dovrebbero rendere più difficile l'adozione e il mantenimento delle restrizioni ingiustificate e facilitare il superamento dell'opposizione di quegli interessi particolari che si avvantaggiano della regolazione restrittiva a discapito dell'interesse generale allo sviluppo dell'economia. Ciò spiega l'importanza di sostenere la proposta di direttiva sui servizi a fronte della potente controffensiva che ne rende incerto il futuro.

Nulla impedisce ai singoli Stati membri di anticipare l'applicazione di alcuni principi della direttiva comunitaria sui servizi, al fine di rimuovere dal proprio ordinamento le restrizioni ingiustificate della concorrenza. Questa idea è stata espressamente inserita nel Piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia di Lisbona dell'ottobre 2005. Bisogna ora renderla operativa.

Si tratta, in sostanza, di rendere sistematica nell'ordinamento nazionale l'analisi della necessità e della proporzionalità delle restrizioni normative e amministrative della concorrenza, con riferimento sia alle misure di cui viene proposta l'adozione sia alle restrizioni già esistenti. L'onere della prova va spostato su chi vuole imporre o mantenere le restrizioni della concorrenza: dovrebbe spettare a costoro dimostrare che la restrizione è necessaria e proporzionata al perseguimento di obiettivi di interesse generale.

In particolare, potrebbe essere adottata una norma statale di inquadramento – ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di concorrenza – che vincoli tutti gli interventi di regolazione al rispetto dei principi generali di libertà di ingresso e di esercizio dell'attività economica e preveda espressamente limiti di necessità e proporzionalità per gli interventi restrittivi della concorrenza. Dovrebbe essere previsto un obbligo di motivazione specifica qualora siano introdotte restrizioni gravi della concorrenza individuate in un apposito elenco, ispirato alle previsioni della direttiva sui servizi.

Per quanto concerne la revisione della regolazione vigente, l'articolo 20 della legge n. 59/1997, come modificato dalla legge n. 229/2003, pone tra i principi e criteri direttivi per le iniziative di riassetto normativo e codificazione l'eliminazione «delle misure di condizionamento della libertà contrattuale» ove non vi contrastino specifici interessi pubblici. Questa previsione, se opportunamente utilizzata, potrebbe portare a eliminare molte restrizioni ingiustificate della concorrenza derivanti dalla regolamentazione nelle materie che, di volta in volta, sono oggetto di riassetto normativo.

Infine, per accrescere l'attenzione del legislatore statale e dei legislatori regionali per il tema della promozione della concorrenza sarebbe utile prevedere un esame sistematico, a scadenze fisse, sia da parte del Parlamento che da parte della Conferenza Stato-Regioni, delle segnalazioni e dei pareri adottati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in attuazione degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/1990. In esito a tale esame il legislatore statale e i legislatori regionali dovrebbero essere tenuti a presentare periodicamente, nei rispettivi ambiti di competenza, le proposte normative necessarie a rimuovere le restrizioni ingiustificate della concorrenza. Lo strumento potrebbe essere la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo (che è prevista anche in alcune Regioni), oppure un'apposita legge annuale o biennale sulla concorrenza, da istituire a livello statale e regionale.

QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE PER L'ATTIVITÀ D'IMPRESA

M. Boccaccio¹ e G. Bruzzone²

La qualità della normativa e dell'azione della Pubblica Amministrazione è essenziale affinché l'iniziativa imprenditoriale possa fornire il massimo contributo alla crescita economica.

Un sistema appesantito da vincoli ingiustificati, da lungaggini burocratiche, da regole poco chiare nella formulazione e nell'applicazione è inadatto allo sviluppo delle imprese. L'instabilità del quadro normativo disincentiva gli investimenti.

Viceversa, un contesto istituzionale favorevole all'assunzione del rischio può consentire al processo dinamico che guida l'allocazione delle risorse di generare quella riorganizzazione e riqualificazione del sistema produttivo necessarie per recuperare competitività.

Una politica per la qualità della regolazione si può fondare su cinque principi guida.

Il primo principio concerne la semplificazione degli adempimenti e le garanzie rispetto all'attività amministrativa. Le procedure amministrative devono essere trasparenti, non discriminatorie e non devono ritardare impropriamente le scelte imprenditoriali. Gli interessi e i diritti del privato rispetto all'attività o all'inattività dell'amministrazione pubblica devono essere adeguatamente tutelati.

Il secondo principio attiene alla semplicità e alla coerenza complessiva del quadro normativo. Le proposte devono tenere conto delle regole vigenti e in via di elaborazione a livello nazionale, comunitario e internazionale. La regolazione deve essere chiara, accessibile ai suoi destinatari e non contraddittoria. Vanno evitate le di-

¹ Università di Perugia.

² Assonime.

sposizioni inutilmente dettagliate che, più che certezza giuridica, generano dannose rigidità.

Il terzo principio richiede che l'intervento pubblico di regolazione sia limitato ai casi in cui è necessario e rispetti il requisito della proporzionalità. Gli obiettivi devono essere chiaramente individuati; nella scelta dello strumento più adeguato a perseguirli vanno considerate anche le opzioni alternative alla fissazione di regole prescrittive (comprese l'opzione del non intervento e l'autoregolazione). Prima di decidere se e come intervenire bisogna tenere conto dei costi dell'intervento pubblico, comprese le eventuali distorsioni che questo determina sul mercato. Il requisito della proporzionalità deve essere rispettato anche in sede di applicazione delle regole.

Il quarto principio attiene alla trasparenza nel processo di formazione delle regole. Soltanto un dibattito informato sulle proposte in discussione, favorito da appropriate e trasparenti procedure di consultazione dei soggetti interessati, può consentire di valorizzare il patrimonio delle conoscenze presenti nel Paese prima dell'adozione delle regole e limitare il deprecabile, diffuso fenomeno degli aggiustamenti *ex post* di norme adottate senza adeguata ponderazione. L'esplicitazione dei rischi connessi alle diverse opzioni contribuisce a una migliore comprensione delle responsabilità dei diversi soggetti.

L'ultimo principio-guida riguarda l'*accountability* e la revisione periodica delle regole. È opportuno che gli atti di regolazione, a qualsiasi livello, siano accompagnati da un'esplicitazione dei motivi che hanno indotto alla loro adozione. Occorre inoltre fissare criteri di valutazione *ex post* dell'efficacia dello strumento adottato, al fine di consentire successivi interventi correttivi. Le regole dovrebbero essere periodicamente sottoposte a revisione per verificare se sono ancora necessarie ed efficaci. In caso di esito negativo, dovrebbero essere modificate o eliminate.

Negli ultimi quindici anni nel nostro Paese sono stati compiuti numerosi sforzi per semplificare gli adempimenti amministrativi e sono state avviate alcune iniziative volte a migliorare il quadro normativo. I risultati delle riforme, tuttavia, non sono ancora sufficienti. L'Italia resta nel gruppo dei paesi OCSE caratterizzati da maggiori vincoli amministrativi e la qualità della normativa è complessivamente insoddisfacente.

L'esperienza fornisce indicazioni sulla rotta da seguire per attuare i principi della buona regolazione.

L'attivismo riformatore sinora si è concentrato sul quadro normativo ma, per modernizzare l'ordinamento, le previsioni normative non bastano. Occorre curare anche la loro attuazione, evitando che le riforme rimangano sulla carta. Non si potrà parlare di successo delle politiche di semplificazione e qualità della regolazione se esse non porteranno alla concreta percezione di un miglioramento del quadro normativo e amministrativo da parte dei cittadini e delle imprese.

Tali politiche richiedono un impulso politico permanente ai massimi livelli e un forte coordinamento, politico e amministrativo, per superare l'inerzia e le inevitabili resistenze che rallentano la modernizzazione del sistema.

Per quanto riguarda in particolare i rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni, le disposizioni generali sul procedimento amministrativo contenute nella legge n. 241/1990 sono state recentemente oggetto di ampie modifiche, dapprima con la legge n. 15/2005, poi con la legge n. 80/2005 di conversione del decreto legge n. 35/2005 (Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale). Nel complesso, le variazioni apportate mirano ad accrescere la trasparenza dei procedimenti e le garanzie per i soggetti interessati.

Ciò che manca è la concreta attuazione dei principi e degli strumenti di semplificazione della legge n. 241/1990. Ad esempio, la denuncia di inizio di attività è ancora utilizzata in misura insufficiente. I procedimenti che coinvolgono più amministrazioni sono lunghi e caratterizzati da grande incertezza, nonostante le disposizioni sulle conferenze di servizi. Anche l'accertamento d'ufficio, in base al quale l'amministrazione procedente dovrebbe attivarsi al fine di acquisire i documenti già in possesso di altre amministrazioni senza richiedere nuovamente la documentazione al cittadino, è scarsamente applicato. Nelle gare di appalto continuano ad essere richiesti titoli già in possesso di altre amministrazioni, come necessari elementi integrativi della domanda; i dati e i documenti oggetto di pubblicità commerciale presso il Registro delle imprese continuano ad essere trasmessi direttamente dalle imprese alle varie autorità amministrative di vi-

gilanza e controllo. Ciò ovviamente accresce i costi per i soggetti privati.

L'*e-government* può fornire un importante contributo alla semplificazione dei rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni. Negli ultimi anni l'Italia ha raggiunto una posizione avanzata rispetto alla media europea sia per la qualità, che per la percentuale di servizi completamente disponibili *on line*. Il compito va ora completato rendendo operativo il previsto «Sistema informatizzato per l'erogazione di servizi integrati alle imprese», accessibile tramite il portale *impresa.gov.it*. Si tratta di consentire alle imprese di acquisire *on line* tutte le informazioni rilevanti e di assolvere in via informatizzata tutti gli adempimenti richiesti, a livello centrale e locale.

Oltre a ridurre i costi e la complessità dei procedimenti amministrativi, bisogna evitare di introdurre nuovi adempimenti ingiustificati. Valgono in questo caso i principi generali della buona regolazione: si tratta in particolare di esaminare la necessità dei nuovi adempimenti e la proporzionalità degli oneri che derivano per gli operatori.

Per gli adempimenti già vigenti, l'articolo 20 della legge n. 59/1997 come modificato dalla legge n. 229/2003 ha introdotto tra i principi e criteri direttivi da seguire nelle iniziative di riassetto normativo il principio della liberalizzazione, intesa come l'eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove ciò non pregiudichi specifici interessi pubblici. Un'occasione preziosa per procedere in tal senso è fornita dalla delega al Governo per il riassetto delle disposizioni di competenza esclusiva statale in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, prevista dalla legge di semplificazione 2005.

In generale, l'efficacia delle politiche di semplificazione dipende anche dalla capacità di individuare le priorità: occorre concentrare l'attenzione sugli ambiti che creano i maggiori costi e le maggiori disfunzioni per l'attività economica. Le iniziative di quantificazione degli oneri amministrativi per le imprese, già auspicate dall'OCSE e sperimentate in alcuni paesi, possono fornire utili informazioni.

La semplificazione amministrativa costituisce solo uno dei pilastri di una politica volta a creare un contesto istituzionale favorevole al-

l'attività d'impresa. Esigenze altrettanto importanti riguardano l'accessibilità delle fonti e la chiarezza delle regole, la coerenza del sistema normativo nel suo complesso, l'adozione di metodi di produzione e revisione normativa che assicurino il rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità nella regolazione.

Negli ultimi anni in Italia sono stati adottati testi unici e codici in importanti materie quali l'edilizia, le comunicazioni elettroniche, la *privacy*, la proprietà industriale e il diritto dei consumatori, con significativi progressi in direzione di un più organico quadro normativo. Nei settori che sono stati oggetto di riordino il numero delle fonti normative è stato drasticamente ridotto, è stata data coerenza logica e sistematica a disposizioni stratificatesi nel corso del tempo e sono state eliminate disposizioni inutili o obsolete.

Il compito, tuttavia, è lungi dall'essere esaurito. Il numero delle leggi in Italia resta superiore a trentamila. Un intervento radicale di snellimento potrà essere realizzato in attuazione della legge di semplificazione per il 2005: si tratta del cosiddetto meccanismo taglialeggi (o norma ghigliottina), ossia di uno strumento volto a eliminare, con le opportune eccezioni, le disposizioni della legislazione statale adottate prima del 1970. Il Governo ha la delega a individuare le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1970 delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Tra i criteri per l'esercizio della delega è prevista l'eliminazione delle disposizioni prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete, l'utilizzo di procedure di analisi e verifica dell'impatto regolatorio per le disposizioni da mantenere, la loro organizzazione per settori omogenei o per materie, la garanzia della coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa.

Un aspetto cruciale della qualità della regolazione è quello della chiarezza formale nella redazione dei testi normativi. L'esperienza recente, purtroppo, è poco confortante. È sufficiente menzionare, come esempio di prassi da abbandonare, la redazione di leggi «contenitore» composte da centinaia di commi a contenuto eterogeneo.

Un'altra carenza avvertita attiene allo scarso coordinamento nella produzione normativa, sia sul piano verticale (normativa nazionale *versus* normativa comunitaria), il tema è affrontato in uno specifico contributo a cui si rinvia, sia sul piano orizzontale (provvedi-

menti disorganici nella normativa nazionale). Queste incoerenze contribuiscono all'instabilità del quadro normativo.

Per migliorare la qualità sostanziale delle regole è essenziale interrogarsi sulla loro necessità, adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti. Un importante contributo informativo può provenire dai soggetti interessati, tramite appropriati meccanismi di consultazione. Anche gli strumenti di analisi *ex ante* e verifica *ex post* dell'impatto della regolazione sono d'aiuto se vengono utilizzati in modo appropriato. Non si tratta di importare passivamente nell'ordinamento meccanismi estranei alla nostra cultura giuridica e amministrativa. Si tratta piuttosto di abituare il nostro legislatore, sia nella fase di formazione delle regole, che nella fase della loro revisione, a valutare attentamente le conseguenze delle soluzioni proposte sul funzionamento del sistema e la loro adeguatezza.

Il tema della qualità della regolazione per l'attività d'impresa va sviluppato tenendo conto del sistema delle competenze di Stato, Regioni e Enti locali previsto dal Titolo V della Costituzione.

Occorre in primo luogo una riflessione sulla ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. Vi sono alcune materie, oggi affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni o alla competenza esclusiva delle Regioni, per le quali l'esigenza di unità dell'ordinamento per l'economia e il mercato appare nettamente prevalente rispetto ai vantaggi di un'autonomia decisionale delle Regioni. È la stessa materia a richiedere una regolazione unitaria e non appare sufficiente la fissazione a livello centrale dei principi fondamentali, anche eventualmente accompagnata da forme di coordinamento tra Stato e Regioni. Si tratta in particolare delle materie connesse alle grandi reti nazionali (produzione, trasporto e distribuzione di energia; grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; comunicazioni), dell'ordinamento delle professioni intellettuali, della sicurezza del lavoro, della sicurezza e della qualità degli alimenti. Per tali materie si dovrebbe ripristinare la competenza legislativa esclusiva dello Stato, in linea con quanto previsto dal testo di legge costituzionale recentemente approvato dal Parlamento (Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005).

Su un diverso piano, l'attuale ordinamento costituzionale richie-

de il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nelle iniziative per la semplificazione amministrativa e normativa e per il miglioramento della qualità della regolazione. Gran parte delle regole e degli adempimenti, infatti, attengono ormai a questi livelli di governo.

L'ITALIA NEL MERCATO INTERNO: APPLICARE LE REGOLE

F. Peirce¹ e A. Saija¹

L'Italia, come tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ha l'obbligo di adottare i provvedimenti atti ad assicurare l'esecuzione degli obblighi comunitari e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere il conseguimento degli scopi del Trattato.

La realizzazione del Mercato interno costituisce una delle principali finalità dell'Unione europea e richiede che vengano resi operativi sul nostro territorio i principi e le regole della libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Ciò esige un attivo coinvolgimento del legislatore statale e dei legislatori regionali, di tutte le pubbliche amministrazioni e dei giudici nazionali in relazione a tre obiettivi: il recepimento tempestivo e corretto delle direttive comunitarie; la conformità della normativa nazionale al diritto comunitario; l'applicazione efficace delle regole comunitarie all'interno dell'ordinamento.

Il mancato raggiungimento di questi obiettivi priva cittadini e imprese dei benefici del Mercato interno e ha conseguenze gravi per lo Stato inadempiente, che è responsabile nei confronti dell'Unione e tenuto a risarcire gli eventuali danni causati ai singoli dalla non corretta attuazione del diritto comunitario.

La *performance* dell'Italia nella realizzazione del Mercato interno è stata per anni sconcertante, sia quanto a tempestività e qualità del recepimento delle direttive comunitarie, sia quanto ad applicazione dei principi e delle regole sulla libera circolazione. Ci siamo trovati costantemente agli ultimi posti delle classifiche comunitarie, sordi ai richiami della Commissione europea finché l'infrazione non è accertata da una sentenza della Corte di Giustizia e talvolta anche oltre.

¹ Assonime.

Nel 2004 la Commissione europea ha pubblicato una raccomandazione sul recepimento delle direttive sul Mercato interno, sottolineando l'esigenza di un maggiore rispetto delle regole da parte degli Stati membri.

Nel 2005, con l'approvazione della legge n. 11 sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, sono stati raccolti molti dei suggerimenti della Commissione e si è cercato di introdurre alcuni accorgimenti istituzionali per superare le tradizionali disfunzioni del sistema. In particolare, sono stati istituiti meccanismi di coordinamento a livello politico e amministrativo per migliorare sia la fase ascendente di partecipazione dell'Italia alla formazione delle norme comunitarie, sia la fase discendente connessa all'attuazione. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di recepire le direttive mediante provvedimenti d'urgenza, al di fuori del canale ordinario della legge comunitaria annuale, quando l'adeguamento dell'ordinamento non tollera ulteriori rinvii.

I risultati della nuova legge potranno essere valutati nel prossimo futuro. Rimangono, comunque, alcuni aspetti critici del sistema. In particolare, l'eccessiva lunghezza dei tempi assegnati al Governo per l'esercizio delle deleghe previste nella legge comunitaria annuale e la non chiara ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nelle materie oggetto della normativa comunitaria rischiano di rendere cronico il ritardo nel recepimento delle direttive.

È quindi necessario chiedersi quali ulteriori miglioramenti possano essere apportati alla partecipazione dell'Italia alla realizzazione del Mercato interno.

Sarebbe anzitutto opportuno imitare l'esperienza di altri paesi (Regno Unito) in cui la riflessione sul recepimento inizia con congruo anticipo, matura attraverso un ampio processo di consultazione, è supportata da un'analisi preventiva sull'impatto che le norme comunitarie in via di definizione possono avere sull'ordinamento nazionale. Ciò può contribuire, tra l'altro, a chiarire le competenze dei vari soggetti coinvolti nell'attuazione delle direttive e ad assicurare la coerenza delle norme attuative con le regole comunitarie.

Per migliorare la conformità delle norme nazionali con la legislazione comunitaria è inoltre auspicabile che i funzionari nazionali responsabili del negoziato relativo a una direttiva siano coinvolti nella predisposizione dell'atto di recepimento e che venga mantenuto

aperto un canale di dialogo con la Commissione sull'interpretazione del testo.

I giudici e le amministrazioni svolgono un ruolo centrale nella realizzazione del Mercato interno. Per rendere effettivo l'accesso al mercato domestico di merci, servizi, persone e capitali provenienti dagli altri Stati, occorre garantire che le norme sulla libera circolazione siano applicate in modo efficace. A tal fine, è essenziale destinare le opportune risorse alla formazione in diritto comunitario sia dei giudici che del personale delle pubbliche amministrazioni. In questa stessa prospettiva, sarebbe anche utile l'adozione di Linee guida che illustrino alle varie amministrazioni come procedere a una corretta trasposizione delle direttive e all'attuazione degli obblighi comunitari.

La coerenza dell'ordinamento con i principi e le regole del Mercato interno richiede inoltre efficienti procedure per il controllo di compatibilità della normativa nazionale con il diritto comunitario. Lo Stato e le Regioni dovrebbero disporre di specifici apparati incaricati di monitorare in modo continuativo la legislazione nazionale e regionale, di individuare le disposizioni che appaiono in contrasto con le libertà di circolazione garantite dal Trattato e di proporre i necessari adeguamenti dell'ordinamento.

Infine potrebbe essere utile istituire nell'ordinamento nazionale una figura di «difensore dei diritti comunitari», a cui i cittadini e le imprese possano segnalare ipotesi di violazione delle regole sul Mercato interno e che, compiuto un vaglio preliminare della fondatezza della questione, operi da tramite con le amministrazioni nazionali e con la Commissione europea per la soluzione del problema.

LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DELLA CRISI D'IMPRESA¹

M. Panucci², M. Bianchini³, M. Belcredi⁴ e G. Cabras⁵

L'inadeguatezza della normativa italiana in materia di crisi d'impresa, fondata in gran parte sulla legge fallimentare del 1942, era da tempo comunemente riconosciuta. I difetti erano noti: eccessiva lunghezza delle procedure, costi elevati, incapacità di preservare i valori aziendali, rimborsi minimi per i creditori. Le radici di tali problemi affondano non solo nella scarsa efficienza del sistema giudiziario, ma anche in una visione dell'economia e dell'impresa da parte del legislatore non più adeguate ai tempi. Gli esempi a tale proposito non mancano:

- a) la visione dell'impresa in crisi come qualcosa da «vendere e chiudere», senza un'adeguata considerazione dei valori intangibili (marchi, *know how*, quote di mercato, logistica, organizzazione aziendale) che si disperdono rapidamente se l'impresa si arresta;
- b) la previsione di conseguenze personali per il fallito che configurano uno stigma sociale, ignorano l'intrinseca rischiosità dell'attività di impresa e possono minare l'incentivazione ad assumere rischio, con effetti negativi per l'economia e per il Paese;
- c) il ruolo – al limite del dirigismo – attribuito al giudice, di *dominus* della procedura e dei destini aziendali; e altri ancora.

¹ Sintesi dei seguenti documenti di ricerca:

Le tappe della riforma e l'impianto generale delineato, di M. Panucci e M. Bianchini.

Le soluzioni concordate nella riforma delle procedure concorsuali, di M. Belcredi.

Il sistema di *governance* nelle imprese in crisi, di G. Cabras.

² Confindustria - Affari Legali, Finanza e Diritto d'Impresa.

³ Assonime.

⁴ Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

⁵ Università degli Studi Roma 3.

Dopo decenni di discussioni sterili, il legislatore ha finalmente apportato modifiche significative alla legge fallimentare. Le novità, come noto, sono state introdotte in più fasi: dapprima con il d.l. 14/3/2005 n. 35 (c.d. decreto «Competitività»), quindi con il decreto legislativo delegato 9/1/2006 n. 5, contenente la «riforma organica delle procedure concorsuali»; a ciò si aggiungono disposizioni di contorno introdotte attraverso altri provvedimenti legislativi (ad es. il d.l. 30/12/2005 n. 273, c.d. «Decreto Milleproroghe»).

Anche se la tecnica di redazione delle norme lascia talvolta a desiderare, sicché alcune di esse possono generare incertezze interpretative da parte dei giudici e quindi rischi per gli operatori, il giudizio complessivo sulla riforma è sicuramente positivo. Le novità introdotte hanno indubbio rilievo e vanno nella direzione giusta.

Positive sono, anzitutto, le novità relative agli organi della procedura: sono potenziati i poteri del comitato dei creditori e la funzione del giudice è ricondotta a quella che gli è propria, di strumento per la risoluzione delle controversie; il curatore (dotato di maggiori poteri d'iniziativa) e il comitato dei creditori «governano» la gestione della crisi e la liquidazione delle attività del debitore, sotto la vigilanza dell'autorità giudiziaria.

Positive sono le novità in materia di effetti personali per il fallito (con l'abrogazione, tra gli altri, del registro dei falliti, dell'inoltro automatico della corrispondenza al curatore, del divieto di allontanamento dalla residenza e dell'incapacità all'elettorato attivo). La riforma non elimina tutte le sanzioni personali ma segna un cambio di prospettiva e apre la via alla collaborazione del debitore al buon esito della procedura.

Da vedere con favore sono anche i cambiamenti riguardanti l'accesso e l'uscita dalle procedure. L'introduzione di soglie quantitative (capitale superiore a trecentomila euro, ricavi lordi annui nell'ultimo triennio superiori a duecentomila euro) per l'applicazione della disciplina concorsuale rappresenta una misura anti-ingolfamento dei tribunali, che mira a eliminare il ricorso alle procedure per l'insolvenza di imprese minime, naturali candidate alla chiusura per insufficienza di attivo. Se il principio è corretto, va detto tuttavia che qualche dubbio sussiste sulla misura delle soglie più opportuna per contemperare esigenze di giustizia e «decongestionamento» dei tribunali; resta l'impressione che si sarebbero potute effettuare scelte più coraggiose.

Alla chiusura della procedura, è introdotto l'istituto dell'esdebitazione, mediante il quale il fallito meritevole è liberato dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali. Il beneficio è previsto solo per le persone fisiche e al ricorrere di talune condizioni; pur tuttavia, si tratta di un primo, importante, passo verso un cambio di filosofia della gestione della crisi. L'esdebitazione consente al fallito un c.d. *fresh start*, ossia di riprendere in futuro una nuova attività e non rimanere «intrappolato» a vita dal fallimento della propria impresa.

Infine, grande rilievo ha l'ampliamento degli spazi per soluzioni concordate, non liquidatorie, della crisi d'impresa: è stata abrogata l'ormai inutile amministrazione controllata; sono stati positivamente modificati il concordato preventivo (che può essere avviato già in una situazione di crisi, ossia prima dell'insolvenza, e può prevedere un'ampia gamma di provvedimenti di ristrutturazione dell'attivo e del passivo aziendale, al fine di meglio valorizzare il patrimonio e incrementare i ritorni per i creditori) e quello fallimentare; hanno inoltre trovato riconoscimento gli accordi stragiudiziali, già noti alla prassi anche italiana, come strumento per la conservazione dei valori d'impresa.

Gli obiettivi degli emendamenti alla legge fallimentare sono sicuramente condivisibili, così come alcune soluzioni tecniche. La riforma attuata non è però completa, né sufficiente. Si è (finalmente) avviato un processo, ma ulteriori misure appaiono tuttora necessarie e, anzi, urgenti: alcune parti del sistema concorsuale richiedono di essere coordinate; altre parti sono tuttora mancanti o comunque richiedono interventi ulteriori. Il nuovo Parlamento e il nuovo Governo saranno ancora chiamati a rispondere alle richieste delle imprese di avere un sistema concorsuale efficiente e al passo coi tempi.

Si possono fin d'ora individuare alcuni temi che è opportuno entrare nell'agenda del legislatore:

- a) la riforma della normativa penale fallimentare, oggi ancora basata sul vecchio assetto pre-riforma, e di conseguenza oscillante tra lacune intollerabili e rischiosi ruoli di supplenza;
- b) un'ulteriore revisione delle soluzioni concordate (giudiziali e stragiudiziali), al fine di graduare opportunamente l'incentivazione degli attori, di regolare la cruciale fase dell'elaborazione del piano di ristrutturazione da sottoporre ai creditori e di fare del concor-

-
- dato preventivo una vera e propria procedura «di crisi» (un *Chapter 11* italiano);
- c) l'eliminazione delle amministrazioni straordinarie di vario tipo («Prodi-bis», «Marzano», «Volare») e la definizione di un sistema organico ed efficiente, sottratto a influenze politiche, che valorizzi alcuni aspetti positivi di tali procedure;
 - d) una più attenta considerazione delle particolarità delle crisi di società (meccanismi di allerta e responsabilità degli organi, gruppi);
 - e) un'ulteriore revisione di aspetti già trattati dalla riforma (sanzioni a carico del fallito, esdebitazione, soglie per l'accesso);
 - f) infine, anche se il tema esula dall'aspetto strettamente concorsuale, una revisione dell'organizzazione della giustizia, con l'istituzione di sezioni specializzate dei tribunali e la disponibilità di maggiori risorse (dati gli ovi limiti di efficacia di riforme a costo zero).

APPALTI PUBBLICI E CONCORRENZA¹

R. Marzulli² e G. Mele³

La materia degli appalti pubblici in Italia sta vivendo una ennesima fase di evoluzione, in concomitanza con il recepimento delle direttive comunitarie del 2004. Per la trasposizione delle direttive nella legislazione nazionale è stato predisposto uno schema di «codice dei contratti pubblici», recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Camere per il relativo parere.

Le nuove direttive confermano e sviluppano l'orientamento pro concorrenziale della disciplina comunitaria. Il recepimento nella legislazione nazionale può, quindi, offrire una eccezionale opportunità di recupero di efficienza dell'azione pubblica e di competitività delle imprese, oltre che di complessiva razionalizzazione economica e finanziaria.

L'importanza del settore potrebbe essere semplicemente indicata dalla dimensione economica dei mercati degli appalti pubblici che, nel 2003, risulta superiore al 16% del prodotto interno lordo dell'Unione europea a 15 ed al 12% del prodotto interno lordo nel nostro Paese. Per quest'ultimo dato, riferendosi alla spesa del settore pub-

¹ Sintesi dei seguenti documenti di ricerca:

Appalti e concessioni: regole e prassi per il mercato, di M. Clarich (LUISS-Guido Carli) e L. Fiorentino (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

La dimensione economica e il funzionamento del mercato degli appalti pubblici, di G. Mele (Centro Studi Confindustria).

Appalti pubblici: il quadro normativo e la *governance*, di R. Marzulli e G. Micarelli (Assonime).
Meccanismi elusivi e limitazioni della concorrenza nella prassi amministrativa degli appalti pubblici, di G. Fidone (LUISS-Guido Carli), S. Gambuto (Università di Chicago) e G. Mele.

I problemi del mercato delle opere pubbliche: un'indagine empirica, di C. Bentivogli, P. Casadio, R. Cullino e C. Fabrizi (Banca d'Italia).

Centralizzazione degli acquisti e *e-procurement*, di E. Buscemi (Assonime).

Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici, di R. Marzulli, G. Mele e G. Micarelli.

² Assonime.

³ Centro Studi Confindustria.

blico, si può stimare una suddivisione tra appalti per lavori e appalti per forniture di beni e servizi con quote, rispettivamente, del 35% e del 65%; è soprattutto nei lavori, tuttavia, che si concentrano le commesse di ammontare più elevato.

La domanda pubblica gestita dagli appalti, svolge un ruolo determinante per la competitività: la capacità del settore pubblico di esprimere una domanda di «qualità» è essenziale per lo sviluppo del mercato e l'innovazione. Inoltre, la qualità degli acquisti si riflette sull'offerta dei servizi pubblici che li incorporano, con importanti effetti sulla produttività delle imprese oltre che sul tenore di vita della popolazione.

L'assetto giuridico-istituzionale degli appalti pubblici riveste, quindi, un ruolo che va ben oltre la semplice regolamentazione della connessa attività amministrativa. Il principale obiettivo della disciplina è, infatti, quello di garantire al cittadino/contribuente che l'amministrazione operi senza favoritismi nell'interesse della collettività, minimizzando la spesa e mantenendo, al contempo, un soddisfacente livello qualitativo del prodotto acquistato.

Al fine di assicurare che le scelte di acquisto delle amministrazioni pubbliche soddisfino l'interesse della collettività a disporre di prodotti di adeguata qualità al minore prezzo, la disciplina degli appalti pubblici si fonda su regole di trasparenza e prevede procedure di aggiudicazione che favoriscono l'utilizzazione dei meccanismi concorrenziali per la scelta dell'offerta migliore.

Purtroppo i risultati applicativi della disciplina ad oggi non sono soddisfacenti. Pur avendo sinora seguito un'impostazione restrittiva e rigorosamente vincolistica, fondata su un principio di stretta motivazione delle scelte procedurali operate dagli enti appaltanti, l'assetto normativo e di *governance* «ante nuove direttive» non è riuscito a evitare alcuni rilevanti fenomeni di distorsione della concorrenza. Non si può fare a meno di segnalare (e gli studi qui sintetizzati lo confermano ampiamente) che si sono verificati, in diversa misura, evidenti effetti di segmentazione dei mercati del *procurement* a vari livelli: territoriale (con una sorta di fenomeno di auto-contenimento e difesa dei mercati locali), dimensionale (con una suddivisione, in via di parziale superamento, tra mercato delle grandi opere e delle opere minori), imprenditoriale (con meccanismi di qualificazione e selezione non del tutto efficaci o anche potenzialmente discriminatori, in particolare nei confronti delle PMI).

Occorre, dunque, che nella revisione della disciplina venga posta attenzione, oltre agli aspetti formali e di sistematica giuridica, anche agli impatti reali sull'economia.

Va, inoltre, segnalato il rischio che con l'approvazione del codice dei contratti pubblici si apra una fase di dannosa incertezza, se non di paralisi, per il mercato degli appalti pubblici e le imprese che vi operano. Da più parti vengono, infatti, sollevate eccezioni e pregiudiziali, che vanno dall'incostituzionalità all'eccesso di delega, con elevata probabilità di un contenzioso ancor più lungo e incerto di quelli periodicamente aperti in relazione alle innovazioni introdotte nel corso degli ultimi anni.

Per migliorare l'apertura alla concorrenza del mercato degli appalti pubblici, un primo requisito rilevante riguarda la trasparenza e, quindi, l'informazione.

Partendo dal mercato comunitario degli appalti pubblici, si rileva come gli obblighi di pubblicità a livello europeo derivanti dalle direttive abbiano avuto un impatto significativo sia sulla concorrenza transfrontaliera (*cross-border*), sia sui prezzi delle prestazioni. Dalle indagini (sia pure parziali) promosse dalla Commissione europea emerge che la quota di partecipazione di imprese estere sui mercati nazionali non è irrilevante (circa il 12% delle offerte totali presentate, a cui corrisponde una quota di affidamenti a imprese estere che varia dall'11% nelle forniture al 9% nei servizi ed al 3% nei lavori). A fronte di questi dati, la Commissione ha stimato una riduzione dei prezzi pari al 28% rispetto alle gare «non europee». L'effetto è ancor più incisivo nelle gare effettuate dalle amministrazioni locali.

Questi risultati dovrebbero indurre a utilizzare l'informazione in modo più esteso. In particolare, anche tenuto conto della riduzione dei costi di pubblicazione indotta dal più ampio utilizzo delle tecnologie di comunicazione, si dovrebbe ridimensionare le cosiddette «soglie obbligatorie» – sia europee sia nazionali – in base alle quali opera il vincolo all'informazione del mercato.

Gli obblighi di informazione, peraltro, sono inutili se non vengono rispettati. I dati elaborati dall'Osservatorio sui Lavori Pubblici evidenziano in Italia una «evasione informativa» pari a quasi il 15% delle gare per appalti di lavori, un valore che raddoppia nelle gare per importi intermedi (da 0,5 milioni di euro fino alla soglia comunitaria) riguardanti prevalentemente Regioni ed Enti locali.

Un altro elemento determinante dell'impatto della disciplina dell'informazione sulla concorrenza riguarda il livello di pubblicità prescritto; una rilevante quota dei lavori (quasi il 69% degli interventi e oltre il 20% del valore complessivo degli appalti) è vincolata a una pubblicità su scala esclusivamente municipale (albo pretorio); se si sommano le gare con informazione prescritta a livello regionale (Bollettino ufficiale della Regione), la quota degli appalti di lavori per i quali l'informazione è territorialmente limitata è pari a circa l'85% delle gare ed al 34% degli importi.

Questi dati evidenziano una chiara segmentazione territoriale del mercato degli appalti pubblici, confermata dalla quota di interventi realizzati da imprese localizzate nella stessa regione in cui sono appaltati (mediamente pari al 73,5%). Si tratta di un dato che risente solo in parte della densità delle imprese di costruzioni a livello regionale; anzi, incrociando i profili dimensionali e territoriali (dei lavori) con i livelli informativi prevalenti (strettamente connessi alla numerosità e al valore degli appalti), emerge che sono soprattutto i primi a determinare un orientamento prevalentemente «difensivo» dei mercati regionali e locali.

Il fenomeno della segmentazione territoriale è ancora più grave se si tiene conto degli interventi non rilevanti per l'Autorità dei Lavori pubblici (appalti sotto i 150.000 euro), che in un solo anno sono stati più di 40.000 con quasi 2 miliardi di euro di importo (dati 2001).

Anche alcune modalità di scelta dei contraenti (in particolare le procedure ristrette e negoziate) determinano una limitazione informativa, se non una vera e propria sottrazione di appalti pubblici alla concorrenza di mercato (come nel caso dei lavori in economia). Quando il loro utilizzo non appare strettamente giustificato, tali modalità di scelta andrebbero evitate.

È pur vero che la segmentazione dimensionale e territoriale del mercato degli appalti consente soprattutto alle PMI di mantenersi una presenza significativa, ma alcuni semplici interventi di ampliamento della capacità informativa (come la centralizzazione delle informazioni su tutte le gare d'appalto attraverso le tecnologie ICT, aperta alla libera consultazione pubblica) potrebbero sicuramente agevolare la «mobilità» delle imprese sui mercati diversi da quello di residenza, limitando fenomeni di collusione e di chiusura alla concorrenza esterna.

A fronte di un assetto normativo nazionale che ha incorporato con difficoltà gli indirizzi comunitari verso l'apertura alla concorrenza dei mercati degli appalti, tanto da meritarsi l'efficace definizione di «legislazione recalcitrante», anche la prassi delle amministrazioni, non sempre adeguatamente sanzionata dagli organi di vigilanza e dalla giurisdizione, gioca un ruolo determinante.

Frequentemente si registra da parte delle amministrazioni il mancato rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, in particolare laddove la normativa comunitaria è meno vincolante (appalti sotto soglia, concessioni). Ma, più in generale, si riscontra un atteggiamento ambivalente, che oscilla tra il rigorismo applicativo del testo normativo e la «creatività» indotta dalle esigenze di flessibilità e adattamento alla realtà, con risultati spesso incoerenti e paradossali, proprio perché non sostenuti da una radicata cultura della concorrenza.

È questo il caso dei meccanismi elusivi della disciplina, sia comunitaria sia nazionale, che portano a un uso distorto delle figure tipiche degli appalti pubblici (come il frazionamento artificioso degli appalti o il ricorso a contratti in regime di sicurezza e di emergenza) e al ricorso sempre più frequente a forme contrattuali «atipiche», mutate dal diritto civile e alternative all'appalto pubblico (quali la compravendita di cosa futura e il *leasing* immobiliare), con evidenti limitazioni della concorrenza.

Altri fenomeni elusivi della normativa sono individuabili nell'introduzione nei bandi di requisiti che restringono ingiustificatamente la possibilità di partecipare alla gara e di aggiudicarsi la commessa, nonché in interpretazioni spesso troppo restrittive dell'ammissibilità dei raggruppamenti temporanei di impresa.

Gli approfondimenti e le indagini riguardanti gli appalti di opere pubbliche evidenziano un altro rilevante profilo di criticità, attinente all'efficienza della Pubblica Amministrazione. Nel settore dei lavori risulta evidente l'impatto negativo sulla concorrenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa della scarsa capacità progettuale; da un lato, la competizione tra le imprese viene sostanzialmente falsata da una domanda malamente espressa sia sul piano tecnico che finanziario; dall'altro, gli esiti patologici di queste situazioni portano facilmente a revisioni in corso d'opera e ad aumenti dei costi, se non all'avvio di contenziosi.

Ma anche l'applicazione dei meccanismi vigenti in materia di ap-

palti comporta spesso esiti inefficienti, quando non dannosi. L'attuale sistema di qualificazione delle imprese risulta ancora poco capace di evitare il ripetersi di situazioni indesiderate, a causa della mancata introduzione di profili «reputazionali» delle imprese, cioè basati sugli esiti attuativi degli appalti, che potrebbero, ad esempio, limitare fortemente l'uso strumentale dei ribassi. Altre carenze sono rinvenibili nei controlli e nelle garanzie contro i rischi di esecuzione, come pure nella mancata elaborazione di tabelle unitarie degli importi a base d'asta (cioè dei «costi standardizzati» per categorie di lavori e prestazioni), che consentirebbero una più agevole verifica delle offerte.

Come si può notare, si tratta di profili che rientrano già nella competenza dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici o che possono essere da questa seguiti con il recepimento delle nuove direttive comunitarie. Questo, infatti, amplia la competenza dell'Autorità non solo in materia di appalti di forniture e di servizi, ma anche in termini più generali di controllo, formale e sostanziale, sull'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

Il recupero di efficienza e, in particolare, l'acquisizione dal mercato di prestazioni qualitativamente ed economicamente più convenienti può essere fortemente agevolato dallo sviluppo dei sistemi elettronici di appalto. Le esperienze sinora condotte nei settori delle forniture e dei servizi da CONSIP mostrano che tramite questi strumenti è possibile ridurre sensibilmente i prezzi di acquisizione e aumentare l'efficienza e la trasparenza.

Superata la fase della centralizzazione obbligatoria degli acquisti per tutto il settore pubblico – che ha anche prodotto forti tensioni a livello territoriale e imprenditoriale, con esiti non sempre soddisfacenti per la qualità delle forniture – CONSIP può svolgere un importante ruolo per migliorare la *governance* degli appalti di forniture e servizi, promovendo l'evoluzione del sistema su piattaforme più accessibili anche alle PMI (*market place*) e più articolate su base territoriale.

È comunque determinante l'impostazione di una sistematica attività di monitoraggio del sistema. Senza di essa l'informatizzazione degli appalti pubblici rischia di perdere i potenziali guadagni di efficienza che è in grado di conseguire. Il monitoraggio è inoltre necessario per mantenere quella capacità di controllo, programmazione e cura degli appalti che sono alla base (secondo le esperienze re-

peribili a livello comunitario) dei risultati positivi ottenibili con i sistemi di centralizzazione degli acquisti. Anche in quest'ambito, CONSIP può sviluppare una funzione che ha già avviato proficuamente in questi anni, nell'organizzare e coordinare lo sviluppo dei sistemi di *e-procurement*, assicurando la coerenza delle iniziative assunte dai diversi soggetti sul territorio nazionale.

Un fenomeno – apparentemente distante dal tema della concorrenza ma che in realtà finisce per determinare effetti particolarmente distorsivi – riguarda i ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni. Tale fenomeno può determinare seri danni soprattutto per le piccole imprese e portarle, in alcuni casi, addirittura al fallimento.

Il nostro Paese presenta una posizione particolarmente negativa nel confronto comunitario, con i peggiori indici di rispetto dei termini di pagamento. Nelle forniture agli enti sanitari, ad esempio, il ritardo spesso supera l'anno. Alcune amministrazioni arrivano persino a eludere la disciplina comunitaria.

Per migliorare la situazione, sul fronte normativo occorre prevedere che le disposizioni di recepimento della direttiva comunitaria sui ritardi di pagamento si applichino in modo compiuto, includendovi anche gli appalti di lavori. Più in generale, è necessario superare gli ostacoli regolamentari, amministrativi e burocratici all'introduzione di importanti strumenti di semplificazione già utilizzati in altri paesi, quale l'utilizzo delle carte di pagamento (*procurement card*) da parte delle amministrazioni per gli acquisti di minore entità.

Un ultimo significativo profilo problematico della concorrenza nel sistema degli appalti del nostro Paese riguarda le ipotesi di *in house providing*, cioè di affidamento diretto – di appalti di lavori, servizi e forniture – a soggetti distinti dalla Pubblica Amministrazione, ma da questa controllati da un rapporto di «dipendenza organica».

Questa opportunità, offerta alle amministrazioni pubbliche dalla disciplina comunitaria, deve essere motivata da chiare ragioni di opportunità e di necessità dell'interesse pubblico. Fuori dai casi consentiti (i cosiddetti settori speciali), il ricorso all'*in house providing* può facilmente degenerare in una pratica chiaramente elusiva della concorrenza, in quanto in grado di sottrarre al mercato quote rilevanti di lavori, servizi e forniture, attraverso la creazione strumentale di società a cui affidarne l'esecuzione.

La direzione da seguire è indicata dalla Corte di Giustizia europea, che tende a ridimensionare drasticamente i criteri formali di ammissibilità dell'*in house*: la partecipazione, anche se minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipa anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude in ogni caso che l'amministrazione possa esercitare su tale società un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi, cioè tale da giustificare l'affidamento diretto di un appalto.

Il recepimento delle direttive può fornire l'occasione per una delimitazione più rigorosa delle possibilità di affidamento *in house*, capace di invertire una ingiustificata tendenza all'elusione del mercato e di aprire alla concorrenza una parte non irrilevante della domanda pubblica.

LA CONCORRENZA NEI SETTORI DELL'ELETTRICITÀ E DEL GAS

A cura di ref. Ricerche per l'economia e la finanza¹

Obiettivo del lavoro è valutare se e come l'introduzione della concorrenza nel settore elettrico e del gas abbia migliorato la situazione competitiva del Paese nel breve e nel medio termine. L'analisi si è concentrata dunque sugli effetti del cambiamento di regime su: prezzi, struttura dei mercati, risultati aziendali e prospettive del settore evidenziando le dinamiche ritenute più importanti e i fattori che le hanno determinate; non è dunque esaustivo di tutte le problematiche, e non affronta la questione centrale di quale debba essere la politica energetica dell'Italia. Risulta peraltro evidente come la sua assenza abbia costituito e continui a costituire un *handicap* per i nuovi operatori e metta a rischio la sicurezza degli approvvigionamenti a breve e a medio termine.

La Commissione Europea, che ha diffuso i primi risultati dell'indagine conoscitiva sui due settori, mostra come l'Italia abbia incontrato problemi non dissimili da quelli che stanno incontrando altri paesi. Ancora molta strada deve essere percorsa perché il consumatore possa percepire appieno i benefici della liberalizzazione, attraverso prezzi che rappresentino l'effettivo risultato della competizione. In sintesi, le questioni sollevate in sede europea sono raggruppabili attorno a tre grandi questioni: la mancanza d'integrazione tra i diversi mercati europei; l'elevata concentrazione e integrazione verticale tra fasi regolate e fasi aperte alla concorrenza sui diversi mercati nazionali; la scarsa trasparenza e la mancanza d'informazioni su elementi essenziali del mercato.

L'analisi condotta da ref. ha messo in luce come il sistema si sia gradualmente aperto in Italia con effetti positivi che potrebbero manifestarsi in modo più marcato nei prossimi anni.

¹ Hanno collaborato: A. Cavaliere, C. Checchi, F. De Novellis, A. Di Renzo, S. Traini, con la direzione di P. Saraceno e C. Scarpa.

In questi anni si è creato sia un mercato all'ingrosso che un mercato al dettaglio dell'energia elettrica e del gas, rimane solo temporaneamente vincolato il mercato dei consumatori domestici di energia elettrica, che verrà aperto nel luglio 2007.

Almeno sulla carta, i presupposti per la creazione di un mercato competitivo sono stati gettati in maniera più convincente che in altri paesi europei: tra le esperienze più vicine basti ricordare la Francia, che ha scelto di non scalfire il monopolio di fatto di EDF, e la Germania, che è molto indietro nel processo di separazione delle reti e nella definizione di tariffe di accesso non discriminatorie.

Il numero di imprese, in competizione tra loro per offrire ai consumatori sia di gas che di elettricità prezzi e condizioni contrattuali alternative, è in linea con la media europea e in molti casi superiore. Da quanto risulta dai dati della Commissione europea anche il numero di medie e grandi imprese che ha deciso di approfittare di questa opportunità appare buono, soprattutto nel settore dell'energia elettrica.

I bilanci aziendali mostrano un significativo miglioramento negli indicatori di efficienza, soprattutto del settore elettrico, accompagnati da un significativo ciclo degli investimenti. L'Italia è diventata più competitiva e i prezzi all'ingrosso per l'elettricità si sono allineati a quelli europei.

Sono presenti però numerosi elementi critici in grado di compromettere la possibilità di giungere ad un effettivo mercato competitivo.

Nei fatti le scelte di liberalizzazione e di politica energetica del Paese sono state fortemente condizionate dagli obiettivi del Tesoro di massimizzazione degli introiti. Il modello scelto è stato un ibrido tra apertura piena alla concorrenza e tutela del campione nazionale, che ha ancora come azionista di riferimento il Tesoro.

Gli strumenti predisposti per gestire la transizione hanno accentuato le incoerenze iniziali del modello. Esso si è dimostrato nei fatti incapace di ottenere buoni risultati per gran parte dei consumatori, per i quali si registrano prezzi costantemente e significativamente superiori a quelli medi europei.

Sono stati amplificati e moltiplicati gli strumenti distributivi per gestire le molteplici eccezioni che ripetutamente sono state introdotte al funzionamento dei mercati.

La regolazione è riuscita solo in parte a creare vera trasparenza e l'Autorità Antitrust ha avuto gravi difficoltà a dimostrare abusi.

La conservazione di posizioni di rendita ha frenato e distorto le

scelte d'investimento dei vecchi e nuovi operatori, ponendo a rischio la sicurezza ed imponendo misure di razionamento in tempi successivi in ambedue i settori. La migliorata efficienza nell'elettrico è messa ora a rischio dai vincoli agli approvvigionamenti nel gas.

Tra le problematiche sopra evidenziate le distorsioni che si sono venute manifestando sul processo decisionale degli investimenti sono quelle maggiormente critiche, e dipendono sostanzialmente dalle incoerenze degli obiettivi di politica economica. Ne sono risultati complicati e distorti i segnali ai nuovi entranti e fortemente condizionate le decisioni del regolatore. Lo sviluppo dei mercati a medio/lungo termine, importante per il segnale agli investitori, è stato frenato anche dalla mancanza di riferimenti normativi con orientamenti chiari. La continua crescita della domanda ha eroso i margini di sicurezza, facendo venire meno uno dei presupposti per il successo dell'apertura alla concorrenza nella fase iniziale: l'esistenza di una elevata offerta potenziale. I problemi emersi non sono però attribuibili all'indebolimento degli ex monopolisti ed al fallimento del modello concorrenziale, è vero piuttosto il contrario. L'esplosione della crisi energetica a livello mondiale ha mostrato in modo chiaro la fragilità di un percorso di transizione verso il mercato troppo lento che ha lasciato in molti casi agli *incumbents*, in particolare nel gas, il compito di aprire il mercato ai propri concorrenti.

Alcune proposte

Nell'elettrico i principali e più urgenti interventi riguardano in prima battuta l'eliminazione delle distorsioni introdotte per gestire la transizione:

- imporre a Terna una maggiore trasparenza sui costi di dispacciamento sostenuti ed abolire la copertura dei costi a piè di lista con l'introduzione di una regolazione incentivante anche su questo segmento del mercato;
- rivedere il meccanismo di aggiornamento tariffario. Il Governo dovrebbe impegnarsi a non influire sui meccanismi di formazione dei prezzi. In questo senso un più chiaro rispetto dei ruoli tra Autorità e Governo è essenziale. Nel settore elettrico, un meccanismo automatico a favore di tariffe legate ai costi sostenuti dall'Acquirente Unico

-
- (AU) a consuntivo potrebbe sostituire il metodo attuale nel quale all'Autorità è richiesto un elemento previsionale. Deliberazioni dell'AEEG andrebbero lasciate in materia tariffaria solo ai cambiamenti strutturali delle tariffe di rete o del livello degli oneri di sistema;
- ridurre i meccanismi distributivi limitandoli agli effettivi costi generali di sistema. Vanno eliminati quanto prima gli elementi distributivi che rappresentano sussidi incrociati tra diverse categorie di consumatori. Solo così i segnali di prezzo del mercato potranno essere percepiti dai consumatori;
 - eliminare gli strumenti di tassazione impropria realizzati negli ultimi anni anche tramite l'ampliamento o l'introduzione in tariffa di oneri impropriamente definiti di sistema.

Vanno messe poi in atto misure e provvedimenti già previsti per ridurre le barriere all'entrata e per garantire la tutela dei consumatori meno informati:

- ridurre le barriere all'entrata. L'accesso in tempo reale alle misure orarie a consumatori e fornitori anche per l'utenza di medie e piccole dimensioni resta un problema essenziale per consentire libertà di scelta al consumatore ed incentivare comportamenti consapevoli di consumo;
- definire i criteri per la tutela dei consumatori a basso reddito in fascia sociale. Vi è da tre anni la proposta dell'Autorità sulla quale il MAP non si è mai espresso. Il grave ritardo del Ministero complica la piena apertura del mercato elettrico che deve avvenire entro il 2007. Si potrebbe, alternativamente alla proposta dell'Autorità per l'energia, con impatto meno distorsivo sulla struttura tariffaria, assegnare alla fiscalità il compito redistributivo e – analogamente a quanto fatto nel settore del gas – consentire ai Comuni di introdurre una addizionale per alimentare un fondo destinato a sostenere i consumi delle famiglie meno abbienti;
- esaurimento del ruolo dell'AU in vista dell'apertura piena della domanda. Dal 2007 tutti i clienti saranno idonei e la *ratio* iniziale per la creazione dell'AU verrà meno. Da quel momento sarebbe ragionevole porre in liquidazione l'AU, spingendo i distributori ad acquistare direttamente dal mercato l'energia di cui hanno bisogno. Si noti che a quel punto verosimilmente ENEL sarebbe sul mercato

un acquirente netto. Se i distributori non potessero scaricare il 100% dei propri costi di acquisto sul cliente finale, questo significherebbe dare a ENEL un incentivo a tenere bassi i prezzi. Vi è bisogno di un acquirente per chi non sceglie? O lasciamo fare ai distributori?

Nella gestione delle emergenze, onde evitare che si ripropongano situazioni già viste nell'elettrico, nel settore del gas sarebbe necessario lasciare operare meccanismi che segnalino attraverso i prezzi le effettive scarsità, tutto il contrario dei provvedimenti d'emergenza del gennaio 2006, che si intersecano con una regolazione ancora per molti aspetti in ritardo sulla gestione e sui codici di reti (in particolare della distribuzione) e stoccaggi.

- Come per l'elettrico anche per il settore del gas vi deve essere un soggetto garante della sicurezza del sistema che studi con il regolatore gli opportuni meccanismi. La fusione di Terna e Snam Rete Gas potrebbe in teoria garantire il necessario coordinamento tra settore elettrico e gas, ma vi sono anche altre modalità possibili. Ciò che va garantito prioritariamente è l'indipendenza proprietaria delle reti dagli interessi delle fasi a monte.
- Dare applicazione all'art. 28, D.lgs. n. 164/2000: nell'emergenza il Governo può intervenire per obbligare potenziamenti a garanzia della sicurezza.

Per quanto riguarda la correzione del disegno del mercato gli aspetti che si sono dimostrati particolarmente condizionanti l'evoluzione del settore attengono alla *governance* delle reti, alla gestione dei conflitti ambientali e al controllo dell'esercizio del potere di mercato.

- *Governance* delle reti. Solo l'uscita dalla gestione e proprietà delle reti e dei siti di stoccaggio degli azionisti legati a imprese del settore, mantenendo la programmazione degli investimenti della rete elettrica nazionale in capo al Ministero, potrebbe garantire l'indipendenza delle scelte d'investimento sulle reti.
- Gasdotti internazionali e separazione societaria. La separazione proprietaria tra chi detiene e gestisce una infrastruttura e chi la utilizza per trasportare il gas dovrebbe riguardare anche i gasdotti internazionali che collegano l'Italia ai gas *field* esteri. Tali gasdotti ri-

cadono tuttavia sotto la legislazione di altri paesi e prevedono clausole di prelazione dei soci esteri. La soluzione dunque deve essere trovata in sede europea garantendo un disegno omogeneo nei diversi paesi in condizioni di reciprocità. In altri termini l'Italia non può procedere a definire un disegno del mercato più coerente senza che gli altri paesi si muovano sulla stessa strada.

- Investimenti nelle infrastrutture sul territorio nazionale e gestione conflitti con le comunità locali. L'esperienza sta dimostrando che l'accentramento delle decisioni non risolve i problemi dei conflitti ambientali. Occorre prevedere dei meccanismi di compensazione a livello legislativo che consentano di condividere le scelte di localizzazione con le popolazioni locali.
- Controllo del potere di mercato. Il coordinamento tra Autorità Antitrust e Autorità per l'energia dovrebbe essere accentuato con la creazione di un ufficio congiunto preposto alla sorveglianza del mercato elettrico e del gas.

Vi sono poi le questioni da porre al vaglio dell'Europa anche perché molti dei problemi su cui si è confrontata l'Italia si presentano in dimensioni anche maggiori nel confronto europeo. In particolare si citano:

- convergenza negli assetti di mercato e nelle regole di funzionamento dei mercati elettrici e del gas, garantendo le condizioni di effettiva reciprocità;
- creare un mercato europeo del gas. L'apertura alla concorrenza del mercato *upstream* si scontra con la preesistente struttura basata su contratti di lungo periodo e con i rischi di indebolire la posizione contrattuale dei paesi consumatori. Potrebbe essere studiata la soluzione di un *hub* continentale al quale confluisce il gas di diverse provenienze ed al quale si debbano approvvigionare tutti gli operatori che vogliono poi rivendere gas nei paesi della UE.

È necessario definire con l'Europa una politica comune di diversificazione delle fonti e dei mercati di approvvigionamento. Per l'Italia questo implica l'individuazione di priorità degli investimenti in accordo con le comunità locali. Se l'Italia si pone come candidata, per la sua posizione geografica, a diventare un *hub* per lo scambio di gas di diverse provenienze deve garantire la possibilità di costruire sul suo territorio dei terminali di rigassificazione in tempi ragionevoli.

MERCATO DEGLI AFFITTI, REGOLE E MOBILITÀ

I. Cipolletta¹, M. Buffo², G. de Caprariis³,
S. Gambuto⁴ e A. Guelfi³

Il mercato dell'abitazione è vincolato da una serie di regole e da una legislazione che sta portando a risultati incoerenti con gli stessi obiettivi sociali perseguiti. C'è una legislazione per gli affitti che avrebbe voluto superare il sistema dell'equo canone, ma che non è riuscita ad approdare ad un mercato trasparente sia per la carenza di abitazioni in affitto, sia per una prassi legislativa che di proroga in proroga rende gli sfratti difficili se non impossibili. C'è una legislazione della compravendita che penalizza i trasferimenti tra privati, con carichi fiscali elevati per le seconde case che per altro rendono incerte le valutazioni. C'è un catasto che funziona male e con una valutazione fiscale dei valori catastali che è incoerente con il mercato. C'è un sistema di tassazione locale (ICI) che grava sulla proprietà per servizi locali che vengono resi ai residenti. Ci sono tutte le regole urbanistiche che intervengono sia nella valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, sia nell'offerta di nuove case.

Giudicando dai risultati questa regolamentazione rende inefficiente il mercato della casa, finendo per mantenere elevati i costi e per generare distorsioni in altri mercati. Il risultato più eclatante è senza dubbio la rarefazione dell'offerta di case in affitto.

Da tutte le ricerche emerge soprattutto che il problema non è solo che le case in affitto sono care, ma che non ci sono case in affitto. A Milano, ad esempio, il *vacancy rate* è inferiore al 6%, praticamente sotto il livello frizionale, circa il 70% degli immobili sfitti sono stati costruiti prima del 1961 e quindi, probabilmente, le loro condi-

¹ UBS Italia.

² Pirelli Real Estate.

³ Centro Studi Confindustria.

⁴ Università di Chicago.

zioni li pongono fuori dal mercato, non direttamente fruibili senza un intervento di riqualificazione. Il mercato delle case in affitto è in forte contrazione: in 20 anni è diminuito dal 35% al 19% dello stock abitativo.

L'aumento della residenza in case di proprietà anziché in affitto non è di per sé un fatto negativo ed è una tendenza comune in molti paesi sviluppati, il dato italiano è però il più basso in Europa: a fronte del nostro 19%, la quota di patrimonio immobiliare in affitto risulta pari al 60% in Germania, tra il 40 ed il 50% in Austria, Danimarca, Francia, Olanda e Svezia e sopra il 30% in Gran Bretagna; in Europa solo Spagna (10%) e Irlanda registrano valori più bassi che in Italia.

Sono sempre meno anche le abitazioni costruite con sovvenzioni pubbliche, secondo l'ANCI nel 1984 la Pubblica Amministrazione era promotrice dell'8% delle iniziative di sviluppo immobiliare residenziale, nel 2004 di meno dell'1%. Anche le risorse per il fondo nazionale di sostegno alla locazione sono state progressivamente ridotte; nel 2000 erano pari a 440 milioni di € e nel 2005 sono scese a 236 milioni.

Questa situazione ha conseguenze negative non solo sul piano sociale, ma anche sulla competitività dell'Italia.

Le difficoltà di accesso alla casa implicano infatti una distorsione nella distribuzione del reddito, soprattutto per determinati strati della popolazione. Gli oltre due terzi delle famiglie che in Italia posseggono una abitazione sono, entro certi limiti, protetti dalle variazioni dei prezzi delle case. Il terzo che non possiede la casa è sottoposto a rischi notevoli per la crescita degli affitti e per la difficoltà di accedere alla proprietà. Ne possono derivare effetti di povertà, tensioni sui salari, e sui prezzi di altri beni e servizi.

C'è una distorsione nel mercato del lavoro, perché la carenza di case in affitto e la necessità di acquistare la casa finisce per ridurre la mobilità dei lavoratori che cercano il lavoro in funzione della casa e non viceversa. Il tasso naturale di disoccupazione dipende dalla facilità con cui le persone possono spostarsi, di impresa e di luogo di residenza, per trovare un lavoro. Il fatto che il bisogno primario di abitazione venga prevalentemente soddisfatto investendo nell'acquisto della casa di residenza principale costituisce un freno alla mobilità geografica. Le case offerte in affitto sono relativamente po-

che e la vendita e il riacquisto di un'abitazione è un'operazione impegnativa e costosa. Vari studi, fatti per paesi diversi, trovano che esiste una correlazione, sia tra paesi che all'interno di un paese, tra livello e variazione del tasso di disoccupazione e aumento della quota di proprietari dell'abitazione di residenza e/o altri tipi di indicatori di cattivo funzionamento del mercato delle abitazioni. Per quanto riguarda l'Italia, vi è evidenza empirica che il differenziale tra Nord e Sud nei prezzi delle abitazioni (differenziale sensibilmente cresciuto dalla metà degli anni Ottanta in poi) è un elemento esplicativo non trascurabile del contemporaneo andamento declinante dei flussi migratori interni.

Gli effetti negativi di tale situazione colpiscono in misura relativamente maggiore le generazioni più giovani; vi è una maggiore inefficienza allocativa; possono risultare scoraggiate le nascite di nuove imprese. Un altro effetto negativo è una maggiore congestione nei trasporti: i lavoratori residenti nella casa di proprietà tendono a impegnare maggiormente le strutture di trasporto e per distanze più lunghe.

La contrazione del mercato delle case in affitto dipende soprattutto dai bassi rendimenti netti a causa di un'imposizione fiscale elevata, dalla grande incertezza della durata effettiva dei contratti di locazione. Occorre rivedere la regolamentazione della casa, utilizzando strumenti fiscali e normativi che rendano più trasparente questo mercato. Contemporaneamente occorre vivacizzare il mercato con strumenti che aumentino l'offerta di case in affitto e permettano anche di calmierare gli affitti per specifiche categorie di famiglie. Gli interventi devono quindi mirare a generare un'offerta ampia e differenziata di case in affitto, attirando capitali di investitori privati ed istituzionali che «ricostruiscano» il ruolo di proprietari di lungo termine, interessati a dare in locazione il patrimonio residenziale. Bisogna, inoltre, consentire alla fasce più deboli di sostenere canoni di mercato mediante sovvenzioni pubbliche parziali ad integrazioni degli affitti.

In conclusione, gli interventi di politica economica per sbloccare il mercato immobiliare degli affitti dovrebbero agire su tre grandi piani:

- ricreare le premesse per la mobilitazione del patrimonio esistente (liberalizzare il mercato);

-
- aumentare l'offerta di case in locazione, là dove servono e per chi servono, vale a dire nuove costruzioni e riqualificazione del patrimonio abitativo deteriorato nei luoghi di maggior carenza di offerta, avendo presenti i vari segmenti socio-economici della domanda. (nuove o rinnovate costruzioni, domanda sociale);
 - ampliare la platea degli investitori nel mercato, favorendo la crescita di soggetti istituzionali privati (fondi immobiliari).

Sul piano fiscale occorre intervenire su tutti gli aspetti del trattamento fiscale della casa, nel momento dell'acquisto e della vendita, nel perdurare della proprietà, nell'affitto attivo e passivo, e con riguardo a tutti i soggetti coinvolti: venditori e compratori, intermediari, proprietari locatori e locatari. L'obiettivo non deve essere quello dell'aumento di gettito ma della trasparenza fiscale e dell'efficienza economica. I punti su cui intervenire sono quindi numerosi. Tra i principali:

- revisione dei valori catastali per portarli a livelli realistici, rivedendo contestualmente tutte le aliquote che hanno come riferimento i valori catastali al fine di rendere la revisione dei valori neutra in termini di gettito ai fini del prelievo;
- modificare le imposte sulle transazioni, in modo da rendere poco oneroso, se non nullo, il costo fiscale del passaggio da una abitazione ad un'altra più consona alle proprie esigenze (per dimensione o localizzazione o qualsivoglia altra ragione);
- ai fini dell'imposta sul reddito tassare l'affitto percepito non ad aliquota marginale ma ad aliquota fissa, in linea con il trattamento fiscale delle rendite di natura finanziaria. Questa equiparazione tende a rimuovere un disincentivo all'offerta di case in affitto, ma ha anche una logica equitativa all'interno di un più equilibrato trattamento delle rendite di qualsiasi natura.

Trasparenza e buon funzionamento del mercato richiedono anche di ridurre l'area dell'evasione fiscale e degli affitti in nero. A tal fine si dovrebbe consentire:

- la detraibilità di una quota fissa eguale per tutti dell'affitto;
- la parziale deducibilità dei costi di intermediazione, sia per gli af-

fitti che per la vendita, non solo per ridurre l'evasione ma anche per rendere meno onerosa la mobilità.

Il secondo asse di intervento deve riguardare la costruzione e la rimessa a nuovo di alloggi nelle grandi e nelle medie città, per aumentare l'offerta e per favorire l'accesso all'abitazione di determinati strati della popolazione (giovani coppie, immigrati, famiglie a basso reddito). Questa azione dovrebbe partire dal presupposto che sia più conveniente per le istituzioni pubbliche l'intervento a sussidio dell'affitto, piuttosto che con l'offerta diretta di alloggi, la quale potrebbe essere svolta dal settore privato. Al riguardo, da diverse associazioni di rappresentanza delle imprese del settore, sono stati proposti schemi di intervento meritevoli di approfondimento e discussione.

Infine, lo sviluppo di fondi immobiliari potrebbe essere un potente strumento di raccolta di risparmio privato per lo sviluppo del mercato della casa. A tal fine è necessario creare efficaci condizioni perché i fondi immobiliari possano investire in case da dare in affitto. A tal proposito, oltre ad una garanzia di mantenimento della destinazione d'uso residenziale degli immobili, sarebbe opportuno un intervento sull'IVA. Il trasferimento a fondi immobiliari di immobili ad uso abitativo è oggi oneroso e reso poco conveniente a causa dell'indebitabilità dell'IVA a credito sull'acquisto, sulla realizzazione e sulla gestione degli immobili.

LA CONCORRENZA NEL SETTORE BANCARIO E LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE

A cura di ref. Ricerche per l'economia e la finanza¹

La concorrenza nel settore bancario è oggi più che mai al centro dell'attenzione pubblica per un assommarsi di ragioni. Le vicende di Banca Antonveneta e di BNL hanno mostrato che acquisizioni *cross border* di banche italiane sono ormai entrate nell'arena della competizione tra le maggiori banche europee e che tale prevedibile tendenza difficilmente può essere contrastata con posizioni di chiusura. Queste vicende sono state determinanti per giungere all'attribuzione all'Autorità Antitrust delle competenze in tema di concorrenza bancaria fino a ieri affidate alla Banca d'Italia. È infine divenuto sempre più d'attualità il problema dei costi dei servizi bancari, che appaiono elevati in Italia e finora crescenti a un ritmo maggiore che in Europa.

Un'analisi puntuale e approfondita di questi tre aspetti – tendenze nel consolidamento bancario, ripartizione delle competenze tra Autorità, confronto tra strutture di costo dei servizi delle banche europee – va oltre gli scopi di questo contributo che, nella logica del Progetto di Confindustria, vuole evidenziare alcuni punti che più toccano la competitività delle imprese italiane, soprattutto di quelle di piccola-media dimensione che costituiscono l'ossatura della nostra industria. In altre parole, ci proponiamo di mostrare come, e in che misura, i problemi di concorrenza del sistema bancario si riflettono sulla capacità di competere del sistema industriale, valutando anche le tendenze in atto, che mostrano rapidi cambiamenti.

La concorrenza bancaria incide sulla competitività delle imprese innanzitutto attraverso il costo dell'intermediazione finanziaria. Si sti-

¹ Con la direzione di G. Nardozzi e la collaborazione di L. Colombo. Si ringraziano Unicredit e F. Giordano, G. Vulpes, M. Gentile per l'elaborazione e l'analisi dei dati.

ma che tale costo incida, direttamente e indirettamente, sui settori esportatori per circa il 3%, in misura pressochè uguale ai costi per l'energia, il gas e l'acqua. Il costo dell'intermediazione bancaria risulta dalla somma del prezzo praticato per l'attività tipica di credito (lo *spread* tra tassi attivi e passivi) e dei prezzi dei vari servizi (servizi di pagamento, custodia e negoziazione titoli, ecc.). Ma oltre che con il suo costo, l'attività bancaria influenza la competitività delle imprese con la sua qualità. Di questa c'è gran bisogno per riorganizzare, riqualificare, rilanciare l'industria italiana. Compito che certamente tocca in prima battuta alle imprese, ma che richiede anche banche che sappiano esercitare al meglio le loro funzioni di selezione del merito di credito e di riallocazione dei capitali, essenziali per accompagnare e sostenere le forze di mercato che tendono già da sole a operare in favore del ritorno alla competitività delle imprese. In breve, l'azione delle banche è determinante per favorire i meccanismi concorrenziali che operano nel sistema produttivo. Perchè questa azione sia efficace occorre tuttavia che le stesse banche siano soggette a una pressione concorrenziale che le spinga a «darsi da fare» nei loro rapporti con le imprese, attivando i vari strumenti finanziari disponibili e attingendo all'innovazione: cioè che si facciano esse stesse una vivace concorrenza.

Naturalmente la concorrenza nel sistema bancario non serve solo per dare servizi migliori alle imprese industriali. Prima ancora essa serve alla competitività del nostro sistema finanziario, alla sua capacità di crescere in termini di prodotti, operatori, dimensioni. La finanza è un settore produttivo che genera occupazione, imprese e professionalità che rappresentano elementi rilevantissimi per la crescita delle economie. Esso è, inoltre, acquirente di beni manufatti spesso di alta tecnologia e sollecitatore di servizi sofisticati. Quindi genera la nascita e lo sviluppo di un indotto altamente qualificato che riverbera i suoi effetti su tutto il sistema produttivo del Paese.

Infine, non è da sottostimare il ruolo delle banche nei confronti delle famiglie e della domanda di consumo. La gestione del risparmio è fonte di reddito e di sicurezza che si riflette sugli standard di vita dei cittadini e sulle loro scelte di consumo. Lo stesso vale per il costo dei servizi che, se è basso, lascia spazio alle famiglie per consumi diversi. Il credito al consumo è essenziale perché la spesa delle famiglie non venga vincolata dal loro ciclo di vita, ma possa espan-

dersi con l'accesso a forme di finanziamento adeguate, come avviene in altri Paesi.

Tassi, margini e prezzi dei servizi bancari in Italia e in Europa

L'evidenza empirica mostra che il tasso medio sui prestiti delle banche italiane ha seguito negli ultimi anni il *trend* discendente dell'Area euro. L'abbondante offerta di credito derivante da una politica monetaria eccezionalmente espansiva si è tradotta in una forte concorrenza sul mercato dei prestiti alle imprese. Ne sono risultati tassi medi sui prestiti che, con le cautele sempre dovute nei confronti internazionali, sono lievemente inferiori a quelli dell'Area euro, più bassi di quelli tedeschi anche se di poco superiori a quelli francesi e in misura più consistente a quelli spagnoli. Il divario con la Germania, di circa mezzo punto percentuale a fine 2005, si osserva sia nei prestiti in c/c alle società non finanziarie sia nelle nuove operazioni di prestito a m-l termine a tasso variabile di entità inferiore al milione di euro, questi ultimi in linea con l'Area euro.

I tassi medi sui prestiti alle famiglie risultano invece in Italia costantemente superiori agli altri maggiori paesi dell'Area euro (in linea solo con quelli tedeschi). Queste differenze, dell'ordine di quasi cento punti base con la Francia e di centocinquanta con la Spagna sono imputabili, non ai prestiti in c/c ma al credito al consumo, decisamente più costoso in Italia. Il costo dei mutui per l'acquisto di abitazioni è invece in linea con quello dell'Area dell'euro.

I margini complessivi, calcolati sommando i *mark up* sul totale dei prestiti e il *mark down* sui depositi, risultano anch'essi in discesa negli ultimi cinque anni, mediamente come l'insieme dei maggiori paesi dell'area, ma stabilmente più elevati.

I prezzi dei servizi bancari, come rilevati dall'ISTAT (carta di credito, conto corrente, cassetta di sicurezza, custodia e negoziazione titoli) hanno mostrato negli ultimi anni un andamento nettamente superiore al tasso d'inflazione, accumulando a partire dal 1999 un differenziale complessivo di circa il 50%. Negli altri paesi (Francia, Germania) l'aumento del costo di questi servizi è risultato invece molto contenuto. Il confronto internazionale relativo ai livelli di costo è assai più complicato e l'analisi in merito che ha fatto più scalpore (World

Retail Banking Report di Cap Gemini, Ing, EFMA) è stato oggetto di dibattito e di rettifiche. Queste ultime hanno opportunamente preso in considerazione i profili locali relativi alle diverse abitudini di utilizzo dei vari strumenti di pagamento e hanno ridimensionato l'elevatissimo costo del c/c in Italia segnalato inizialmente, pur confermando che tale costo risulta superiore a quello degli altri paesi considerati. Da un'altra ricerca (Mercer Oliver Wyman per ABI), che considera i diversi modelli di consumo dei servizi bancari, risulta invece che il prezzo effettivamente pagato da chi opera con il c/c è, in Italia, inferiore a quello di Francia, Germania, Spagna. Varie banche hanno nel frattempo rivisto al ribasso le loro politiche di prezzo nei confronti dei correntisti e l'AGCM ha appena avviato un'indagine in merito, unificandola con quella iniziata nel 2004 e non ancora conclusa sui costi della mobilità per la clientela, che contribuirà senza dubbio a far maggiore luce.

Il quadro che emerge dalla considerazione di questi vari elementi segnala che la concorrenza ha prodotto per le imprese una grande disponibilità di credito a condizioni sostanzialmente in linea con il resto dell'Area euro. Non altrettanto si può dire per il costo del credito alle famiglie e per quello dei servizi, che incide anche sulle piccole imprese, ove permangono differenze significative con gli altri paesi. Queste ultime non derivano da una concentrazione che produce posizioni dominanti sui mercati di riferimento. L'indice di concentrazione (Herfindahl-Hirschmann) dei prestiti alla clientela in Italia rimane tra i più bassi in Europa, superiore solo a quello della Germania, nonostante il numero relativamente elevato di acquisizioni e fusioni avvenute tra il 1995 e il 2004. E ha mostrato un calo negli ultimi anni.

Concorrenza e finanza per le PMI

La capacità di servire al meglio le imprese, soprattutto quelle di piccola e media dimensione, per il recupero della competitività del sistema produttivo dipende dall'intensità delle pressioni concorrenziali alle quali le banche stesse sono soggette. Più forte è la concorrenza, maggiore è la pressione che spinge le banche, come ogni altra impresa, a competere sulla qualità dei prodotti. Nel caso dell'intermediazione bancaria riveste particolare importanza la qualità della relazione con la clientela, ovvero, per ciò che interessa la competitività, il tipo di rap-

porto con le imprese. Inoltre, come suggerisce la teoria dell'intermediazione, le banche sono soggette a due tipi di concorrenza. Una (detta «interna») riguarda le attività tipiche, che ogni banca svolge, di credito e di servizi di pagamento. L'altra («esterna») si esercita sulle attività che le singole banche possono svolgere o non svolgere, come i servizi, offerti anche da intermediari non bancari, sul mercato dei capitali, tipicamente la gestione del risparmio e l'*investment banking*.

Negli ultimi quindici anni la concorrenza nel settore bancario italiano è notevolmente aumentata, sia sul fronte interno, anche grazie alle aggregazioni che hanno significato maggiore rivalità tra le grandi banche, sia su quello esterno. Sul primo fronte essa ha prodotto i suoi benefici effetti sul credito alle imprese e sul suo costo, ma non si è riflessa sui prezzi dei servizi bancari. Quest'ultimo punto non rileva solo ai fini della tutela del consumatore ma anche, indirettamente, per la competitività. Infatti alti margini delle banche nei loro rapporti con le famiglie attenuano la pressione a competere investendo nei rapporti con le PMI e nello sviluppo dei servizi connessi al recupero della loro competitività.

Sul fronte «esterno», va rilevato che le banche italiane hanno condiviso, insieme agli altri sistemi finanziari *bank-oriented* dell'Area euro, i vantaggi derivanti dalla loro tradizionale centralità nell'intermediazione. Questa ha consentito inizialmente di contenere la concorrenza di intermediari specializzati nei servizi connessi ai mercati dei capitali, soprattutto nella gestione del risparmio. In effetti il consolidamento del sistema bancario ha prodotto banche con configurazioni di *business* simili, ispirati al modello di «banca universale» teso ad occupare tutti gli spazi di intermediazione, operando contemporaneamente nei comparti del retail, del *large corporate&investment banking*, dell'*asset management*. Solo più recentemente, la concorrenza crescente sta portando le singole aziende a selezionare i segmenti di mercato sui quali maggiormente puntare per meglio competere, con una maggiore specializzazione. Tra questi, la finanza per le PMI sta diventando una importante leva competitiva con la quale si misurano i maggiori gruppi, come dimostrato dalle loro varie iniziative dirette a queste imprese in tema di finanziamento della crescita, dell'innovazione, di assistenza all'internazionalizzazione. Queste iniziative si inseriscono in una revisione in atto del rapporto con le imprese anche di piccola dimensione, quelle con fatturato tra i due

e i cinquanta milioni di euro. Anche sotto la spinta di Basilea II, il rapporto con queste imprese sta uscendo dalla stasi che l'ha caratterizzato per decenni, andando nella direzione auspicabile per sostenere il recupero della competitività. I maggiori gruppi bancari si sono riorganizzati con risorse dedicate a una maggiore conoscenza delle imprese e delle loro problematiche per individuare quelle più meritevoli di attenzione e di servizi di finanza aziendale. L'effetto di questi cambiamenti dovrebbe essere quello di avviare relazioni più approfondite e funzionali alla crescita aziendale, uscendo dal tradizionale rapporto di multiaffidamento assistito da garanzie personali – un'anomalia italiana – poco impegnativo sia per la banca sia per l'impresa. Il credito dovrebbe risultare più selettivo, a favore di una maggiore mobilità della clientela, con benefici effetti per la concorrenza tra banche e tra imprese.

La promozione della concorrenza

La velocità di marcia di questi positivi cambiamenti da poco iniziati dipende dall'impegno delle banche. E questo a sua volta è influenzato dall'intensificarsi della concorrenza che ha mostrato sinora di agire in modo differenziato nei vari segmenti dell'attività bancaria. Forte nel credito, la concorrenza si è rivelata debole nei servizi per il consumatore. Risulta quindi di particolare rilievo l'azione che l'AGCM potrà svolgere in quest'ultimo settore. Anche nella gestione del risparmio risulta opportuna la promozione di una maggiore concorrenza. Nel confronto internazionale, sebbene la penetrazione degli operatori esteri in Italia risulti superiore o eguale a quella degli altri principali paesi dell'Area euro, i costi del risparmio gestito risultano ancora elevati. Diversamente, nell'attività di *investment banking* la concorrenza risulta molto vivace, considerando sia gli indici di concentrazione sul mercato delle emissioni obbligazionarie (i più bassi in Europa), sia le quote di mercato dei *bookrunner* esteri sulle emissioni non governative (le più alte dopo la Spagna), sia infine le relative commissioni lorde (sostanzialmente allineate).

La promozione della concorrenza in attività non direttamente connesse alla competitività delle imprese può incidere favorevolmente su di essa, attraverso i suoi effetti sull'organizzazione dell'industria bancaria. Innanzitutto perchè condizioni più concorrenziali riducono i ren-

dimenti di attività con componenti di rendita e inducono le banche a riorganizzare il proprio *business* e a concentrarsi sui loro effettivi punti di forza rispetto ai rivali. La concorrenza, si sa, porta alla specializzazione e le grandi banche italiane stanno già dimostrando, pur singolarmente mirando a collocazioni strategiche diverse, di condividere una vocazione per l'assistenza, anche con l'espansione all'estero, alle imprese di piccola dimensione che costituiscono il punto di forza del sistema produttivo italiano. In secondo luogo, la specializzazione allenta i legami tra banca e clientela che derivano dall'offerta di una molteplicità di servizi e che operano in senso anticoncorrenziale limitando la mobilità. Ai fini della competitività del sistema produttivo è molto più importante, ad esempio, che le imprese risultino «legate» a una banca dalla qualità dei servizi finanziari per il loro sviluppo, piuttosto che dalla combinazione tra credito ordinario e gestione del patrimonio dell'imprenditore nella quale altri intermediari risultino maggiormente specializzati. In sintesi: se la concorrenza produce specializzazione, quest'ultima si riflette a sua volta sulla competitività delle banche e delle imprese.

In questo contesto, ulteriori processi di aggregazione – naturalmente entro i limiti valutati caso per caso dall'Autorità competente – possono aumentare, com'è accaduto finora, e non ridurre la concorrenza. Operazioni di acquisizione o di fusione mosse da accorti piani industriali sono, infatti, funzionali ad accrescere le specializzazioni o costituiscono comunque l'occasione per perseguirle. In tale prospettiva vanno viste anche le operazioni effettuate da banche estere in Italia. I loro effetti positivi non risiedono tanto in una maggiore concorrenza di prezzo. Le differenze di prezzo dei servizi bancari non appaiono infatti correlate con il grado di penetrazione delle banche estere che, misurato con la posizione in graduatoria dell'attivo del primo operatore estero, non è affatto basso per l'Italia nel confronto internazionale. L'ingresso delle banche estere accelera il consolidamento, inducendo le banche nazionali a mettere a punto a loro volta operazioni di aggregazioni competitive, che valorizzino i loro punti di forza, anche con una collaborazione più intensa con le banche d'oltre confine da tempo loro azioniste. In maniera più diretta, accentua la concorrenza sulla qualità e, nella misura in cui apporta migliori *expertise* nei rapporti con le PMI al servizio della nostra economia, può favorire la competitività delle imprese italiane.

LA CONCORRENZA NELL'UNIVERSITÀ¹

A cura del Centro Studi Confindustria

La ricerca e la formazione universitarie sono uno degli snodi decisivi per il rilancio sociale, economico e culturale dell'Italia. Le università sono l'anima dell'identità culturale del Paese, formano i professionisti, i tecnici, i ricercatori, generano la ricerca scientifica di base e producono una quota non trascurabile di quella applicata, che si traduce nelle innovazioni di processo e di prodotto adottate dalle imprese. Costituiscono il principale veicolo della mobilità sociale e del ricambio generazionale.

L'Italia ha studiosi di grande valore, in talune aree del sapere è all'avanguardia della ricerca internazionale, possiede dipartimenti, facoltà, che producono didattica e ricerca di frontiera. Nel complesso, tuttavia, il sistema universitario appare come un motore imballato. Produce un numero relativamente basso di laureati ai vari livelli. La qualità media degli studi è spesso modesta, così come quello della ricerca. Il sistema non riesce ad attrarre studiosi stranieri in numero significativo, mentre sono molti i giovani italiani che preferiscono una carriera universitaria all'estero. Il valore economico dei titoli di studio universitari, misurato con il differenziale delle retribuzioni tra chi li possiede e chi non li possiede, è tra i più bassi dei paesi OCSE.

Negli ultimi trent'anni la connessione tra ricerca e industria è cambiata notevolmente: nei paesi anglosassoni e, con intensità crescente, in molti paesi asiatici le università migliori si caratterizzano anche per un ruolo diretto ed avanzato nella creazione di nuove iniziative im-

¹ Sintesi dei seguenti documenti di ricerca:

Le università di fronte al rinnovamento: rischi ed opportunità, di *M. Egidi*.

L'università, la produttività scientifica e la concorrenza, di *L. Paganetto*.

Concorrenza e autonomia degli atenei: condizione per il rilancio dell'università italiana, di *G. Toniolo*.

prenditoriali basate su innovazioni nell'alta tecnologia. Anche nella formazione il ruolo delle università è in trasformazione. Mentre le professioni tradizionalmente avevano caratteristiche e contorni ben delimitati e sostanzialmente statici, oggi è evidente l'esistenza di una varietà molto ampia di nuove professioni, e parallelamente di una obsolescenza relativamente rapida delle stesse.

Il sistema dell'alta formazione è di fronte dunque ad una sfida importante, che si manifesta in tutto il contesto europeo e che, se non affrontata con sufficiente consapevolezza ed energia, comporta per il sistema universitario un rischio di marginalizzazione: in un numero crescente di casi alla domanda di innovazione tecnologica e di formazione di nuove professionalità, rispondono altre istituzioni, diverse da quelle universitarie.

I sistemi universitari più dinamici sono basati sull'autonomia piena degli atenei, in un contesto di poche, chiare norme di carattere generale. Perfino il Giappone, sino a ieri uno dei paesi con sistema universitario più accentrato e minuziosamente regolato dal Governo, sta realizzando una profonda rivoluzione basata sulla totale autonomia dei singoli atenei.

L'autonomia è stata la via seguita anche in Italia, dalle riforme effettuate negli ultimi anni. Non sono stati però creati i presupposti affinché la maggior autonomia concessa agli atenei potesse portare a risultati positivi. In realtà, perdurante centralizzazione di molte scelte e burocratizzazione hanno continuato a caratterizzare il sistema, producendo quasi inevitabilmente incentivi perversi (tipico quello a evitare errori formali che potrebbero essere sanzionati piuttosto che ad adottare decisioni positive di carattere sostanziale). Questo difetto «naturale» dei sistemi troppo accentrati e burocratizzati è stato aggravato dall'utilizzo di parametri quasi esclusivamente quantitativi (ad es. il numero dei professori, degli studenti, dei corsi di laurea) per la ripartizione dei fondi tra le università, piuttosto che criteri basati sulla qualità della ricerca e della didattica. Si sono, pertanto, finora determinati incentivi molto modesti per rettori, consigli di amministrazione, senati accademici, facoltà, dipartimenti a operare scelte intese ad accrescere il livello qualitativo dell'università, a sperimentare nuove forme didattiche, a orientare in senso qualitativo i rapporti con l'esterno. Soprattutto, l'uniformità delle carriere e delle retribuzioni toglie ai docenti-ricercatori incentivi a produrre ricerca di standard in-

ternazionale mentre massimizza quelli a cercare rapporti personali di consulenza esterni, piuttosto che a veicolarli attraverso le strutture universitarie.

In questa autonomia senza responsabilità, vi sono stati casi di competizione perversa tra le università. Vi sono università infatti che hanno reagito al rischio di perdere studenti «rincorrendoli sul territorio» ed altre invece «attraendoli da altri territori»; abbiamo assistito così nel primo caso al proliferare di lauree e di lauree specialistiche e nello stesso tempo al proliferare di sedi decentrate in cui si insediano piccolissimi gruppi di docenti, senza la necessaria massa critica, senza i servizi tecnici ed amministrativi minimi per un'offerta formativa di buona qualità.

Occorre cambiare il paradigma che prevede un'offerta quasi indifferenziata all'interno di una realtà in cui le università ed i corsi di laurea non sono in concorrenza tra di loro. I giovani che si iscrivono all'università hanno un punto di riferimento preciso: il pezzo di carta che li dichiara dottori e dà loro accesso alle professioni e alle attività di lavoro con un unico elemento di distinzione che è il voto di laurea. In questo quadro non c'è dubbio che l'introduzione di una forte differenziazione dei titoli e dei contenuti dei corsi di laurea è un elemento di perturbazione che non ha punti chiari di riferimento. In un contesto diverso, in cui ciascuno guardasse al tempo da spendere all'università come ad un investimento che può dare risultati assai differenti a seconda dei corsi che sceglie, dei loro contenuti e della loro reputazione, il quadro cambierebbe e non poco.

Caratteri, qualità e *ranking* dei corsi universitari e delle attività di ricerca e, in generale, la reputazione delle diverse sedi possono trovar modo, in quest'ottica, di trasformarsi in una specifica domanda di formazione e ricerca. Lo spostamento verso una logica della domanda porterebbe ad una reale competizione tra gli atenei che non è certo quella legata, oggi, alle attività di *marketing* che caratterizzano l'apertura dell'anno accademico, quando le diverse università fanno del loro meglio per attirare presso di loro gli studenti.

La chiave di volta di una politica intesa a mettere il sistema universitario italiano in grado di produrre formazione e ricerca all'altezza delle esigenze culturali, civili e produttive del paese si riassume nel binomio autonomia-concorrenza. Entrambe le parti del binomio sono essenziali. Senza un'autonomia delle singole sedi, la con-

correnza tra le stesse non avrebbe senso. D'altro lato, autonomia potrebbe produrre risultati perversi in assenza di un adeguato insieme di incentivi sia a livello di sistema sia a livello di singolo ateneo. A livello di sistema, gli incentivi devono essere creati da una politica di finanziamento degli atenei che crei un sistema credibile nel lungo andare, basato sul premio alla qualità della ricerca e della didattica.

È necessario dare una effettiva autonomia agli atenei nella quale:

- ciascuno di essi sia libero di assumere il personale docente e non docente con contratti di diritto privato, di organizzare i corsi di laurea ai vari livelli, di darsi il sistema di governo che ritiene più adeguato, di stabilire le norme per l'ammissione degli studenti, di fissare liberamente le tasse universitarie;
- la gestione non sia più appannaggio dei soli docenti, ma dia spazio alle competenze manageriali, al ruolo degli *stakeholders*, a un certo grado di terzietà della gestione rispetto alla corporazione dei docenti;
- lo stato giuridico pubblico degli attuali professori non si applichi più ai nuovi assunti e si introducano incentivi per un passaggio al nuovo regime privatistico almeno dei più giovani tra i docenti.

Le risorse pubbliche destinate all'università vanno progressivamente distribuite sulla base di precise valutazioni di performance didattica e scientifica, e delle preferenze della domanda, fissando un termine preciso per la conclusione di tale processo. A tal fine:

- la valutazione della ricerca va affidata a un organismo indipendente, composto da esperti in campo scientifico e tecnologico, provenienti dal mondo accademico e produttivo, italiani e stranieri;
- sempre progressivamente, le risorse dedicate alla didattica vanno in gran parte trasformate in borse di studio, con correttivi per i redditi familiari, che gli studenti possono spendere in qualsiasi università;
- nella stessa logica di competizione anche dal lato della domanda vanno sviluppati e favoriti sistemi per la concessione di prestiti d'onore, la cui restituzione potrebbe anche essere collegata ai redditi conseguiti dopo la conclusione degli studi;

-
- va incentivata la costruzione di residenze studentesche in modo da rendere concretamente possibile la mobilità degli studenti.

Va abolito il valore legale del titolo di studio. Potrebbe essere mantenuto il requisito del possesso di un titolo di studio rilasciato da uno degli atenei certificati per l'esercizio di talune professioni o per l'ammissione a taluni concorsi, purché sia vietato assegnare nei concorsi pubblici punti aggiuntivi sulla base del «voto di laurea».

È chiaro che questo nuovo paradigma va costruito con gradualità.

Ad esempio è fondamentale mettere studenti (e studiosi) nella condizione di poter «votare con i piedi», ma non si può pretendere che gli studenti siano in grado di valutare comparativamente la qualità dell'offerta formativa se non esiste un sistema di valutazione che permetta di poter scegliere razionalmente l'offerta formativa che loro si confà. In mancanza di un sistema di valutazione comparativa a livello centrale, come accade nel Regno Unito, o di un sistema di agenzie di accreditamento, come accade negli Stati Uniti, si profila il rischio che la competizione di qualità non si affermi, almeno nel breve periodo.

Tra le cose che si possono immaginare per la transizione, va anche considerata è la possibilità di creare, all'inizio, un sistema autonomia-competizione solo per e tra gli atenei che desiderino farlo.

Nel nuovo paradigma, lo Stato non perderebbe il proprio ruolo di promotore e propulsore del sistema universitario. Resterebbe allo Stato la decisione se autorizzare o meno l'apertura di nuovi atenei, sulla base di regole trasparenti circa i livelli minimi della qualità e quantità dei servizi offerti dagli stessi e di certificare che quelli esistenti continuano a mantenere tali requisiti. Resterebbe il potere di ultima istanza di commissariare gli atenei che non fossero gestiti nel rispetto dei vincoli economici e di bilancio.

