

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

III. Competitività dei mercati dei prodotti e performance economica in Italia

Sintesi

Il *Rapporto sulla riforma regolamentare in Italia* (2001b) dell'OCSE ha riconosciuto i notevoli progressi compiuti dal Paese da quando è stata avviata la liberalizzazione dei mercati dei prodotti agli inizi degli anni novanta. Tale processo ha comportato un esteso programma di privatizzazioni, l'apertura del mercato e la deregolamentazione, cui ha fatto seguito la revisione dell'assetto normativo e istituzionale. Tuttavia, resta ampio spazio per ulteriori miglioramenti e l'accelerazione della crescita dipenderà fortemente dalla rimozione degli ostacoli e delle distorsioni che gravano sulla concorrenza. Le rigidità e le barriere protezionistiche influiscono in misura rilevante sulle caratteristiche strutturali dell'economia italiana, poiché esse incidono, fra l'altro, sull'intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti, sulle dimensioni e sulla crescita delle aziende, sulle attività innovative, sulla capacità di attirare investimenti diretti esteri e sulla dinamica occupazionale. I problemi in termini di produttività e crescita, nonché i bassi livelli di spesa per le attività di ricerca e sviluppo, sono connessi a una struttura industriale pesantemente dominata dalle piccole imprese. Nonostante l'ampio numero di imprese, l'intensità della concorrenza e della rivalità è particolarmente debole fra le industrie manifatturiere "tradizionali", nel comparto della distribuzione al dettaglio e in quello dei servizi professionali. Senza l'eliminazione delle posizioni monopolistiche consolidate e l'allentamento delle barriere all'entrata e alla crescita delle imprese non sembra possibile che le attività innovative, che rappresentano uno dei principali motori della crescita economica, possano prosperare in Italia.

Il capitolo esamina come la concorrenza sul mercato dei prodotti abbia potuto influire, insieme alle politiche che la determinano, sugli andamenti dell'economia italiana nell'ultimo decennio. Pur prendendo atto dei notevoli progressi compiuti, l'analisi si prefigge principalmente di individuare le aree in cui le strategie adottate continuano a ostacolare la *performance*. La prima sezione passa rapidamente in rassegna gli andamenti dell'economia nazionale a livello sia settoriale che aggregato. Volgendo una particolare attenzione al settore manifatturiero,

esamina l'interazione fra risultati economici, competitività del mercato dei prodotti e struttura industriale, nonché il ruolo dell'assetto regolatorio e istituzionale, con riferimenti alle politiche per il mercato del lavoro, alla legge sul fallimento e agli oneri burocratici delle imprese. Sono successivamente valutate diverse aree di intervento normativo che hanno un'incidenza diretta sull'intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti, comprese la normativa antitrust e la sua applicazione e le politiche regolamentari nel settore dei servizi. Quest'ultimo include sia industrie per loro stessa natura competitive, quali la distribuzione al dettaglio e i servizi professionali, sia industrie di rete per la fornitura di servizi contenenti segmenti non competitivi, come le telecomunicazioni, l'elettricità e il gas. Una sezione conclusiva formula, sulla base dell'analisi esposta, una serie di raccomandazioni di policy tese ad accrescere la concorrenza sul mercato dei prodotti.

Concorrenza nei mercati dei prodotti e *performance* macroeconomica

L'evidenza empirica mostra l'esistenza di una ben definita correlazione fra intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti e miglioramento della produttività (OCSE 2002f). La competitività in tali mercati può anche avere significativi effetti sull'occupazione, poiché conduce non solo a un aumento dei salari reali, ma anche a un migliore funzionamento del mercato del lavoro. Nell'ultimo decennio la *performance* economica dell'Italia è stata comparativamente debole (Tavola 9): a livello aggregato la crescita media del PIL nel periodo 1990-2001 è stata fra le più basse dei paesi del G7, collocandosi ampiamente al disotto della media OCSE e di quella dell'Unione europea. Tale risultato, che contrasta con i livelli superiori alla media del PIL pro capite e del PIL per ora lavorata, può essere spiegato dalla debole espansione dell'occupazione per l'insieme del periodo in esame. È peraltro possibile che quest'ultimo andamento abbia interessato in particolare i lavoratori con bassa produttività, e che quindi la crescita della produttività di fondo sia stata ancor meno favorevole di quella complessiva. Una scomposizione per settore mostra che la crescita della produttività del fattore lavoro è stata relativamente debole nell'industria manifatturiera, mentre risultati leggermente più positivi sono stati evidenziati dai comparti dell'energia elettrica, del gas e dell'acqua, nonché dai settori dei trasporti e delle comunicazioni.

Indicatori di competitività del mercato dei prodotti nel settore manifatturiero

L'andamento debole dell'economia italiana, in particolare del settore manifatturiero e di quello della distribuzione, potrebbe essere dovuto per molti versi alla mancanza di forze competitive. Questa sezione prende in esame gli indicatori di competitività del settore manifatturiero, mentre quella successiva si incentra sull'analisi della distribuzione al dettaglio. Per quanto sia difficile classificare i mercati in base al vigore delle forze che vi operano, è comunque possibile

Tavola 9. **Produzione, occupazione e produttività**
dal 1990 al 2001¹

	Stati Uniti	Giappone	Germania	Francia	Italia	Regno Unito	Canada	OCSE	Unione europea
Crescita media del PIL	2,8	1,7	1,5	1,9	1,7	2,2	2,5	2,6	2,1
<i>di cui:</i>									
Produttività	1,3	1,3	1,4	1,2	1,4	1,9	1,2	1,6	1,5
Occupazione	1,5	0,4	0,1	0,7	0,2	0,3	1,3	1,0	0,6
<i>di cui:</i>									
Disoccupazione ²	0,0	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Forze di lavoro	1,3	0,6	0,3	0,7	0,2	0,2	1,2	1,5	0,6
Crescita demografica ³	1,2	0,7	0,2	0,8	0,1	0,2	1,3	1,6	0,4
Tassi di partecipazione ⁴	0,0	-0,1	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,2
Crescita della produttività del lavoro in industrie selezionate ⁵									
Totale manifatturiero	3,8	2,2	2,7	3,5	1,9	2,7	2,2	n.d.	n.d.
Elettricità, gas, acqua	2,2	2,5	5,1	3,7	3,1	10,5	0,9	n.d.	n.d.
Costruzioni	0,1	-2,0	0,1	-0,5	0,1	2,4	-0,5	n.d.	n.d.
Commercio all'ingrosso e al dettaglio;	3,4	1,4	-0,6	0,7	1,1	1,8	1,9	n.d.	n.d.
Alberghi e ristoranti									
Trasporti, magazzinaggio e Comunicazioni	2,8	0,6	7,6	2,9	3,2	4,3	2,4	n.d.	n.d.
<i>Per memoria:</i>									
Crescita MFP ⁶	0,9	0,1	0,6	0,5	0,7	1,1	0,9	n.d.	n.d.
PIL pro capite ⁷	100,0	75,7	74,8	75,0	74,6	75,0	82,2	71,7	72,7
PIL per ora lavorata ⁷	100,0	75,1	98,2	109,9	102,6	85,1	87,6	83,1	94,9

1. Eccetto Germania, OCSE e Unione Europea: 1992-2001.

2. Un valore positivo indica che la disoccupazione è calata, contribuendo a promuovere la crescita della produzione.

3. Il contributo della crescita demografica comprende le variazioni, in termini di dimensioni e di classi di età, della composizione della popolazione attiva.

4. Misura gli effetti derivanti da una variazione dei tassi di partecipazione per classi di età.

5. 1990-2000. Eccetto Canada e Francia 1990-99, Giappone 1990-98 e Germania 1992-2000.

6. Economia totale.

7. livelli 2001, basato sulla PPA, USA =100.

Fonte: OCSE.

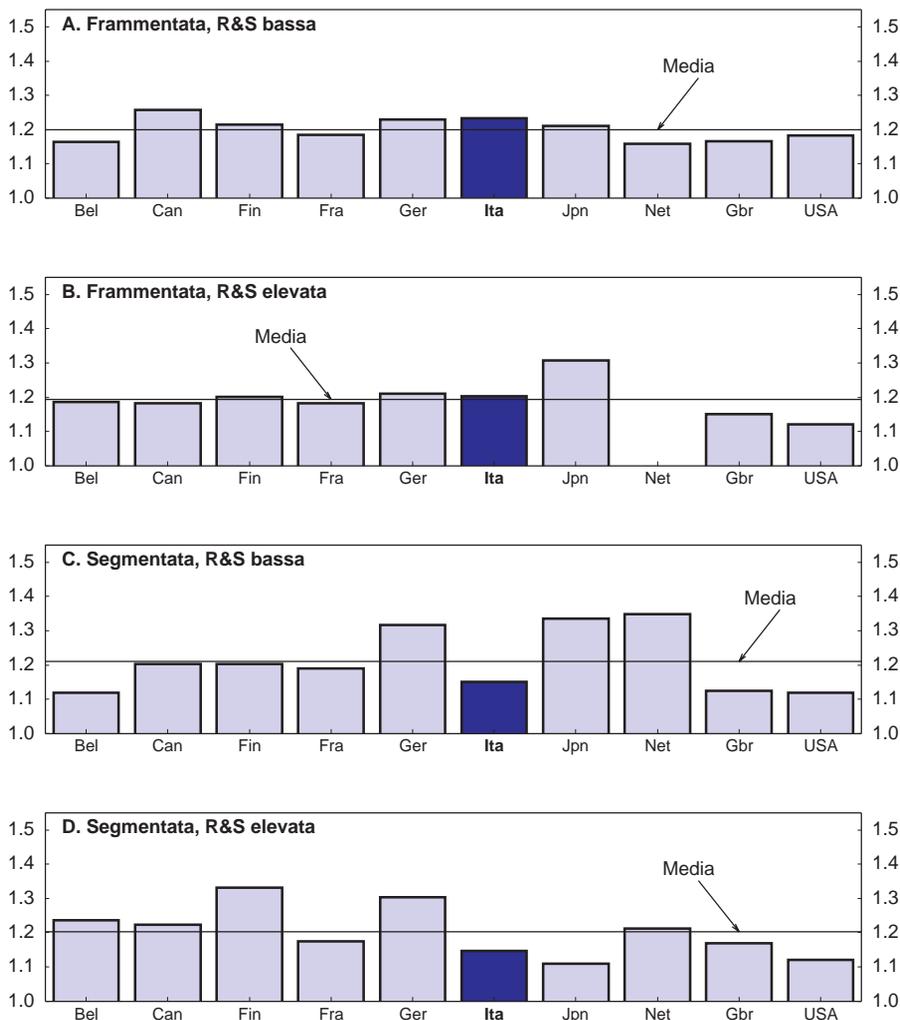
desumere l'intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti considerando congiuntamente un insieme di misure approssimative imperfette.

Una misura della pressione concorrenziale utilizzata di frequente è costituita dai margini lordi di profitto che, in linea generale, appaiono relativamente modesti in Italia rispetto ad altri paesi (Figura 16). Secondo questo indicatore, le spinte concorrenziali sarebbero alquanto forti nelle industrie segmentate (ossia maggiormente concentrate e caratterizzate da poche imprese di dimensioni relativamente grandi), dove i margini lordi stimati sono inferiori alla media e potrebbero essere indicativi di un limitato potere di mercato delle aziende che vi operano. Per contro, i margini lordi leggermente superiori alla media fatti osservare dalle industrie frammentate e a bassa attività di R&S (ossia caratterizzate da un minor grado di concentrazione e da una moltitudine di piccole imprese) potrebbero segnalare un cattivo funzionamento dei meccanismi della concorrenza: malgrado l'alta densità di operatori, questi sembrano non competere in modo molto aggressivo.

I coefficienti di penetrazione delle importazioni mostrano che i produttori italiani devono far fronte a pressioni concorrenziali dall'estero più deboli di quelle subite dalle loro controparti in altri grandi paesi europei (Tavola 10). Solo il Giappone e gli Stati Uniti presentano coefficienti più bassi per il totale del settore manifatturiero.⁴⁵ Da una scomposizione per settore emerge tuttavia che la mancanza di tali pressioni concorrenziali non interessa tutte le aree produttive. Nelle industrie segmentate i coefficienti di penetrazione delle importazioni sono comparabili a quelli di altri paesi OCSE; per contro nelle industrie "tradizionali" (ossia settori frammentati a bassa R&S) l'Italia registra spesso gli indici più bassi fra tutti i paesi del G7. Questo risultato, unitamente a margini lordi di profitto stabilmente superiori alla media, pare suggerire la scarsa rivalità fra gli operatori presenti. Una seconda possibilità è che le aziende italiane dei settori tradizionali siano più efficienti rispetto alle loro concorrenti estere e possano pertanto godere di margini eccezionalmente elevati. Tuttavia, i tassi di esportazione sono comparativamente bassi (Tavola 11).⁴⁶

Le industrie frammentate a bassa R&S costituiscono l'asse portante della struttura industriale italiana, contribuendo per il 41,5 per cento al valore aggiunto della produzione manifatturiera totale. La scarsa spinta competitiva che sembra caratterizzarle è quindi una delle cause probabili della debole *performance* economica del Paese. Sembrerebbe che la forte densità di unità produttive non basti a far scaturire un'intensa concorrenza nei mercati dei prodotti e che la rivalità fra le aziende non sia molto vivace. È anche possibile che l'incapacità di produrre economie di scala stia inibendo il configurarsi di una concorrenza più "efficiente" e accanita. Un recente rapporto dell'istituto nazionale di statistica italiano conclude che le imprese italiane hanno dimensioni troppo ridotte per poter beneficiare di economie di scala idonee a far emergere una concorrenza più efficiente (ISTAT, 2002c). Nondimeno, l'aumento generalizzato durante la seconda metà

Figura 16. **Margini lordi di profitto medi per struttura di mercato, 1981 fino all'ultimo anno disponibile¹**



1. Il margine di profitto lordo medio è dato dalla media non ponderata dei margini disponibili, basata sul metodo Roeger (Oliveira Martins *et al.*, 1996). ISIC, Classificazione Rev3. 1981-2000: Belgio e Finlandia, 1981-99: Francia, Paesi Bassi e Stati Uniti, 1981-1998: Italia, Giappone e Regno Unito, 1981-96: Canada, 1992-99: Germania.
 Fonte: OCSE base dati STAN.

Tavola 10. **Penetrazione delle importazioni per comparto manifatturiero**
Ultimo anno disponibile

	Canada	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Stati Uniti
	1999	2000	2000	2001	2000	2000	2001
Totale manifatturiero	55,4	36,6 ²	40,8 ²	11,6	30,6	44,8	23,1
Frammentato, bassa R&S							
Tessile	65,0	52,1 ²	88,1	35,6	20,0	54,0	27,2
Abbigliamento	42,7	53,4	77,1	33,8	23,2	65,2	53,3
Articoli in pelle e calzature	81,8	80,6	89,2	57,2	37,9	86,2	79,5
Prodotti in legno	19,3	22,9	20,7	25,6	17,8	32,0	12,7
Carta e pasta-carta	..	38,9	42,7	4,6	27,4	35,2	10,4
Editoria e stampa	..	9,0 ²	7,1	1,8	7,0	8,0	2,5
Prodotti non metallici	40,9	18,9 ²	18,4	4,8	8,7	17,9	13,5
Prodotti in metallo	35,8	14,3	15,0	3,9	7,3	16,7	8,9
Frammentato, elevata R&S							
Strumenti medici di precisione, ottici	..	44,7	58,9	68,1	59,9	63,5	22,7
Macchinari e apparecchiature	84,1	54,0	36,2	8,3	37,4	57,0	26,4
Altri prodotti industriali	56,8	33,4	38,8	9,9	19,5	38,8	38,5
Segmentato, bassa R&S							
Petrolio raffinato, coke	13,2	18,1 ²	33,2	10,8	17,1	21,4	17,9
Metalli base	41,9	45,7	47,5	6,7	42,7	46,9	22,0
Costruzioni navali e riparazioni	52,9	11,8	32,4 ³	2,9 ¹	18,9 ³	21,0	6,8
Gomma e plastiche ¹	46,3	30,9	29,2	4,7	22,0	26,6	12,1
Alimentari, bevande, tabacco ¹	18,6	18,5 ²	19,0	11,2	19,0	20,5	6,3
Segmentato, elevata R&S							
Prodotti chimici	60,3	49,9	53,2	12,1	44,5	53,3	20,4
Prodotti farmaceutici	56,6	42,6	60,3 ³	8,8 ¹	33,1 ³	63,1	18,7
Macch. ufficio, sistemi informatici	113,9	110,6	107,3	28,8 ¹	97,8 ³	105,7	68,2
Macchinari elettrici	91,0	47,5	33,1	12,0 ¹	20,7 ³	53,6	46,6
Apparecchi radio, TV e di Comunicazione	67,4	73,6	97,5	14,7 ¹	61,0	90,8	41,8
Veicoli a motore	77,3	36,5 ²	34,6	3,7 ¹	58,5	59,0	36,5
Aeromobili	87,3	49,4	120,2 ³	43,6 ¹	69,5 ³	87,4	30,2
Materiale ferrotranviario	36,6	51,7	39,7 ³	186,9 ¹	29,8 ³	43,6	20,3
Altri mezzi di trasporto	70,2	43,3 ²	98,3	32,6 ¹	54,6	72,2	25,4

Nota: Importazioni in percentuale della domanda interna (calcolata come produzione meno esportazioni più importazioni). Valori maggiori di 100 possono ottenersi quando le esportazioni superano la produzione in ragione dell'inclusione delle riesportazioni, ossia di prodotti che vengono importati e quindi riesportati senza ulteriori trasformazioni. Simbolo ". . ." : dato non disponibile.

1. Combinazione di settori frammentati e segmentati.

2. 2000.

3. 2001.

4. 1999.

Fonte: OCSE base dati STAN.

degli anni novanta dei tassi di concentrazione nel comparto manifatturiero, misurati dall'indice Herfindahl-Hirschman (Tavola 12), lascia supporre che l'imprenditoria italiana si stia muovendo verso modelli operativi più efficienti.

Tavola 11. **Tassi di esportazione per comparto manifatturiero**
Ultimo anno disponibile

	Canada	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Stati Uniti
	1999	2000	2000	2001	2000	2000	2001
Totale manifatturiero	55,1	37,7 ²	47,6 ²	16,3	34,2	39,9	16,8
Frammentato, bassa R&S							
Tessile	48,6	47,6 ²	86,5	22,7	36,2	38,9	12,9
Abbigliamento	28,9	37,4	57,1	1,0	37,4	37,0	10,1
Articoli in pelle e calzature	44,9	73,3	77,5	4,3	59,8	66,8	29,4
Prodotti in legno	67,9	17,5	15,9	0,2	8,7	5,4	3,7
Carta e pasta-carta	..	31,3	44,9	2,9	20,3	18,0	8,5
Editoria e stampa	..	7,5 ²	9,7	0,7	7,4	8,6	3,8
Prodotti non metallici	33,6	18,7	20,9	7,2	23,6	16,2	7,5
Prodotti in metallo	28,6	13,8	20,6	5,5	16,5	14,5	6,2
Frammentato, elevata R&S							
Strumenti medici di precisione, ottici	..	40,6	67,7	77,3	52,2	62,5	26,3
Macchinari e apparecchiature	73,1	52,2	56,2	25,2	59,9	57,6	27,5
Altri prodotti industriali	56,0	24,3	33,8	7,2	49,6	23,2	15,1
Segmentato, bassa R&S							
Petrolio raffinato, coke	24,8	14,9 ²	23,1	1,3	16,6	26,7	4,7
Metalli base	52,0	41,8	48,5	9,9	27,5	42,3	12,8
Costruzioni navali e riparazioni	67,4	35,9	53,5 ³	60,5 ¹	51,4 ³	22,6	9,2
Gomma e plastiche ^{Nota:}	42,6	30,8	37,8	17,9	33,4	22,2	11,0
Alimentari, bevande, tabacco ^{Nota:}	21,7	22,7 ²	17,4	1,1	15,1	14,9	5,8
Segmentato, elevata R&S							
Prodotti chimici	49,9	53,9	61,8	16,7	36,1	56,2	20,3
Prodotti farmaceutici	29,4	46,8	72,1 ³	5,5 ¹	31,0 ³	68,6	15,5
Macch. ufficio, sistemi informatici	136,9	118,0	113,3	34,1 ¹	94,4	107,9	58,2
Macchinari elettrici	80,5	50,8	38,8	25,0 ¹	24,7 ³	51,3	37,6
Apparecchi radio, TV e di							
Comunicazione	56,2	74,7	97,4	29,2 ¹	47,6 ³	89,6	37,4
Veicoli a motore	81,6	42,5 ²	53,3	25,6 ¹	51,0	50,5	18,7
Aeromobili	89,2	63,2	119,0 ³	26,7 ¹	68,2 ³	88,4	44,1
Materiale ferroviario	44,0	47,0	30,0 ³	107,5 ¹	39,2 ³	17,2	10,8
Altri mezzi di trasporto	74,6	58,5 ²	98,3	61,4 ¹	62,5	72,8	35,4

Nota: Esportazioni in percentuale della produzione. Valori maggiori di 100 possono ottenersi quando le esportazioni superano la produzione in ragione dell'inclusione delle riesportazioni, ossia di prodotti che vengono importati e quindi riesportati senza ulteriori trasformazioni. Simbolo ". . .": dato non disponibile.

1. Combinazione di settori frammentati e segmentati.

2. 2000.

3. 2001.

4. 1999.

Fonte: OCSE base dati STAN.

Andamento economico e struttura industriale

Un contesto maggiormente competitivo tende a favorire l'attività di ricerca e sviluppo e la diffusione delle tecnologie, che sono due fattori di importanza capitale per la crescita economica (Ahn, 2002; OCSE, 2003). In Italia i bassi

Tavola 12. **Indici di concentrazione settoriale Herfindahl-Hirschman¹**

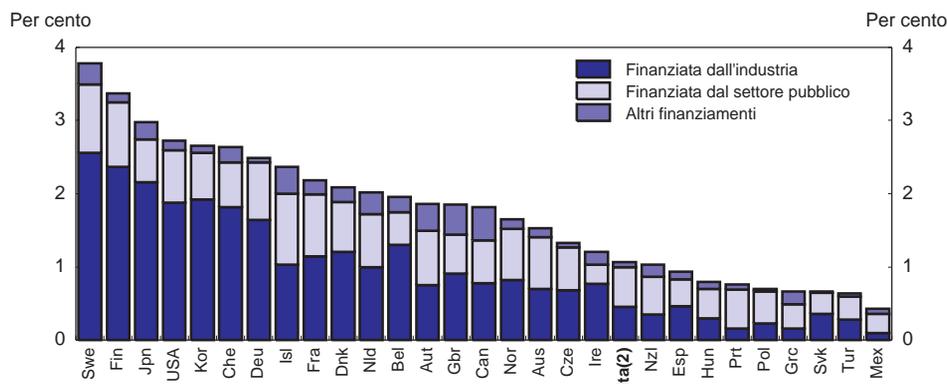
	1996	1999
MANIFATTURIERO		
Frammentato, bassa R&S		
Prodotti alimentari trasformati	6,4	6,2
Tessile	4,0	4,2
Abbigliamento	3,9	4,4
Articoli in pelle	11,8	13,8
Calzature	6,4	8,9
Prodotti in legno	3,7	3,1
Carta e pasta-carta	25,5	26,6
Editoria e stampa	11,9	13,3
Articoli in materie plastiche	6,5	6,6
Prodotti non metallici	8,1	9,1
Prodotti in metallo	1,2	1,2
Mobili	3,9	5,3
Segmentato, bassa R&S		
Bevande	38,4	56,2
Industria del tabacco	423,8	840,0
Prodotti petroliferi raffinati	318,0	274,0
Articoli in gomma	83,4	84,5
Prodotti in vetro	68,2	85,4
Metalli base	23,2	22,2
Ferro e acciaio	57,6	61,1
Metalli non ferrosi	131,6	119,0
Costruzioni navali e riparazioni	195,2	88,0
Frammentato, elevata R&S		
Macchinari e apparecchiature	3,7	3,2
Apparecchiature mediche	17,9	17,6
Altri prodotti industriali	10,5	10,7
Segmentato, elevata R&S		
Prodotti petroliferi raffinati e di cokeria	294,3	256,2
Prodotti chimici	17,0	16,5
Prodotti farmaceutici e chimici per medicina	60,0	60,7
Macch. ufficio, sistemi informatici	530,8	271,7
Macchinari elettrici	11,2	10,8
Apparecchi radio, TV e di comunicazione	53,0	38,9
Strumenti ottici e attrezzature fotografiche	85,0	78,6
Orologi	1531,4	585,4
Veicoli a motore	36,6	34,6
Altri mezzi di trasporto	76,1	73,0
Materiale ferroviario	498,1	463,6
Aeromobili	635,0	689,7

1. L'indice di Herfindahl-Hirschman è pari alla sommatoria dei quadrati delle quote di mercato delle imprese e combina elementi relativi sia al numero delle imprese sia alla loro ineguaglianza. Il valore si abbassa all'aumentare del numero delle imprese e sale all'accrescersi dell'ineguaglianza fra le imprese, indipendentemente dal loro numero.

Fonte: OCSE, Statistiche sulle imprese per classe dimensionale (data base del SEC).

livelli di spesa per la ricerca e lo sviluppo (Figura 17), evidenziati sia dal versante privato che da quello pubblico, potrebbero pertanto essere in parte spiegati dalla debole dinamica concorrenziale. Di fatto, lo scostamento dell'intensità di R&S del

Figura 17. **Spesa interna lorda per R&S,**
Percentuale del PIL 2000¹



1. Eccetto Belgio, Danimarca, Grecia, Irlanda, Islanda, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia: 1999.

2. Con riferimento all'Italia, la scomposizione fra spesa pubblica e spesa privata non era disponibile. Per calcolare il dato del 2000 sono stati utilizzati i pesi del 1996, ultimo anno in cui tale scomposizione è disponibile.

Fonte: OCSE, *Main Science and Technology Indicators*, novembre 2002.

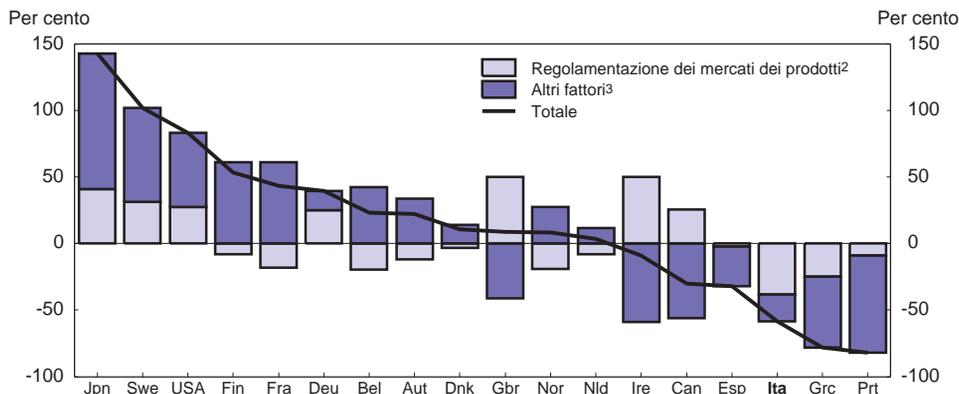
Paese rispetto alla media OCSE (Figura 18) deve essere in larga misura attribuito a regolamentazioni restrittive della concorrenza. Anche gli investimenti diretti esteri (IDE), che tramite il trasferimento di tecnologie costituiscono un'altra fonte principale delle attività innovative, registrano in Italia flussi (da e verso il Paese) molto modesti (Figura 19).

In Italia, come in altri paesi, la quota più rilevante della spesa privata per R&S è ascrivibile al settore manifatturiero. Tuttavia, in questo settore la produzione è assorbita in grandissima parte dalle industrie a basso contenuto tecnologico, la cui quota sul totale è più ampia che in tutti gli altri paesi del G7 (Figura 20). Ciò riflette la maggiore proporzione di industrie tradizionali nel settore manifatturiero nazionale, le cui tecniche di produzione impiegano manodopera con basse qualifiche (tessile, abbigliamento, articoli in pelle, mobili, ecc.) (ISAE, 2003b). La più forte incidenza di industrie tradizionali, in congiunzione con la presumibile assenza di pressione concorrenziale, potrebbe pertanto essere un fattore di condizionamento della crescita economica a livello aggregato.

La dimensione aziendale pare incidere sull'attività di ricerca e sviluppo. I bassi livelli di spesa per R&S nel Paese potrebbero perciò essere imputabili non solo al profilo di specializzazione settoriale e al limitato impulso per l'innovazione risultante dall'insufficiente leva concorrenziale, ma anche alla distribuzione delle

Figura 18. **Contributo della regolamentazione dei mercati dei prodotti alle differenze di intensità di R&S fra paesi**

Scostamenti percentuali dalla media OCSE¹

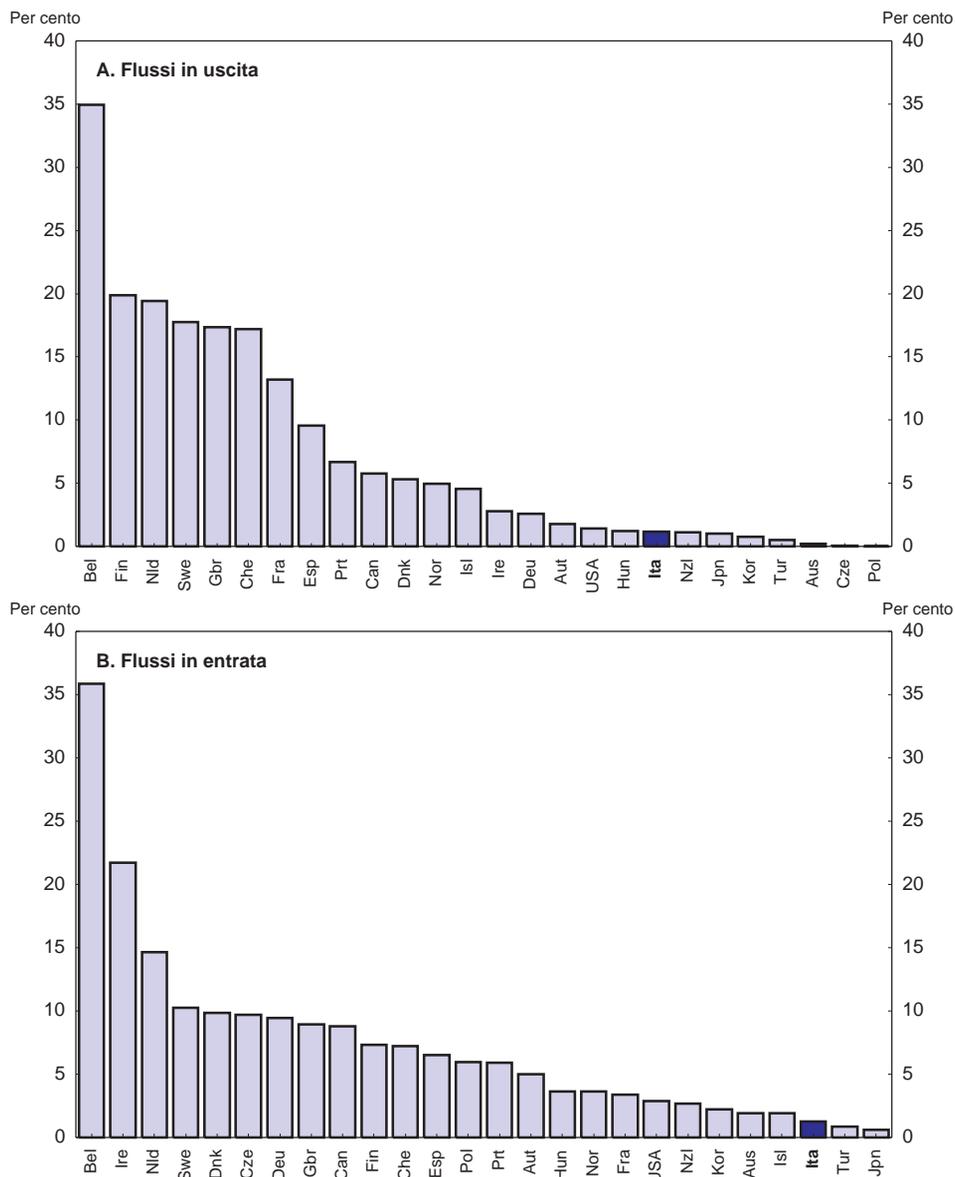


1. Corretti per la composizione del settore.
 2. Comprende regolamentazioni amministrative e di tipo economico.
 3. Include LTI, altri controlli, ed effetti specifici ai paesi.
- Fonte: OCSE (2002), *Economic Outlook*, n. 71.

imprese per dimensione (Nicoletti *et al.*, 2001; Foresti, 2002). In Italia, dove il 98 per cento delle aziende ha un numero di addetti compreso fra 0 e 49 (Figura 21), la configurazione dimensionale dell'industria presenta una forte dominanza di piccole e medie imprese (PMI), molto più che nel resto dei paesi del G7. Tale fenomeno scoraggia le attività innovative, poiché le aziende non hanno risorse e economie di scala sufficienti per l'attività di R&S, tipiche invece delle grandi società. Studi recenti dall'istituto nazionale di statistica mettono in luce il nesso causale fra una struttura industriale pressoché dominata dalle piccole imprese e i problemi in termini di produttività, crescita e bassa spesa per R&S (ISTAT, 2002b).

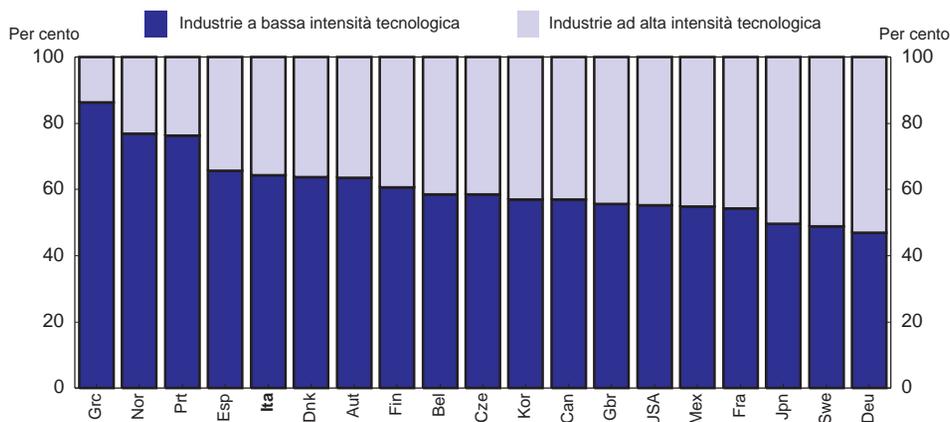
Anche includendo una correzione per la composizione settoriale della produzione e per la distribuzione delle imprese per classe dimensionale, i lavori di Foresti (2002), di Nicoletti *et al.* (2001) e Confindustria (1995) rilevano che le imprese italiane sono meno impegnate in attività innovative rispetto ad aziende simili in altri paesi.⁴⁷ Questi studi confermano che la differenziazione in termini di spesa per R&S fra l'Italia e altri paesi del G7 sarebbe in gran parte riconducibile alla limitata attività di R&S svolta e finanziata dalle imprese manifatturiere nazionali.⁴⁸ In effetti, il contributo alla spesa per R&S delle imprese italiane con meno di 100 addetti è inferiore a quello di tutti gli altri paesi dell'OCSE, ad eccezione della Svezia e della Corea (Tavola 13).

Figura 19. **Flussi di investimenti diretti esteri**
In percentuale del PIL, 2000



Fonte: OCSE (2001), *International Direct Investment Statistics Yearbook*.

Figura 20. Quote della produzione manifatturiera per intensità di tecnologia

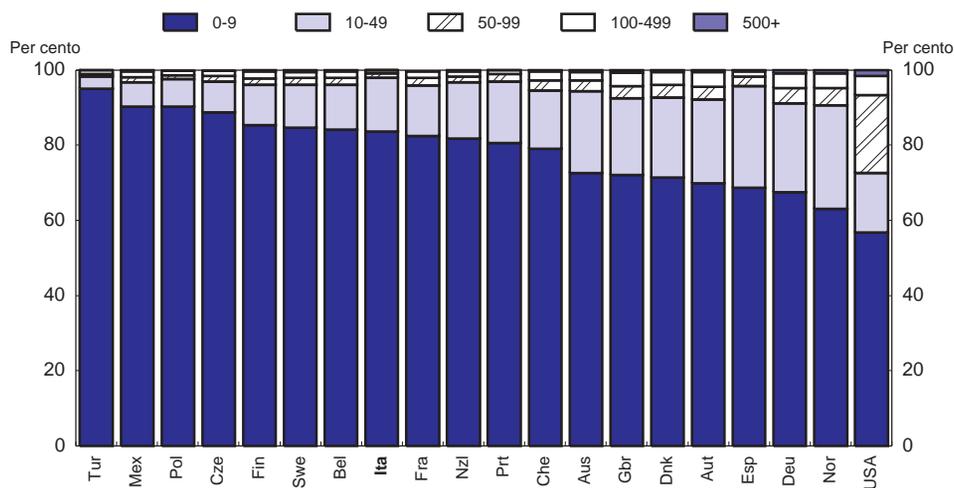


1. Dati riferiti all'ultimo anno disponibile: Danimarca e Stati Uniti: 2001, Belgio, Francia, Messico, Regno Unito e Repubblica Ceca: 2000, Canada, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Norvegia, Portogallo, Spagna e Svezia:1999, Giappone e Corea: 1997.

Fonte: OCSE, base dati STAN.

Figura 21. Distribuzione delle imprese per classe dimensionale

Totale economia, dati riferiti al 1999 o all'anno più vicino



Fonte: OCSE (2002), *Small and Medium Enterprise Outlook*.

Tavola 13. **Totale R&S dei settori produttivi disaggregato per classe dimensionale delle imprese, 1999**
(In percentuale del totale)

	Addetti			
	meno di 100	da 100 a 499	da 500 a 999	1 000 od oltre
Canada ¹	16,8	15,8	10,1	57,4
Messico ^{2, 3}	13,8	24,5	61,6	→
Stati Uniti ⁴	10,4	8,3	3,8	77,5
Australia ⁵	29,2	20,7	12,3	37,8
Corea ^{7, 8}	4,1	8,8	8,2	78,9
Giappone ⁶	←	7,2	10,7	82,1
Belgio ³	19,0	17,3	12,3	51,4
Danimarca ^{1, 9, 10}	16,1	23,4	13,2	47,4
Finlandia	14,0	15,0	9,6	61,4
Francia ¹	6,8	14,3	9,2	69,7
Germania ^{8, 9}	5,8	9,3	5,7	79,2
Islanda	38,6	56,8	2,8	1,8
Italia ¹	5,4	18,9	12,3	63,4
Norvegia ^{3, 9, 12}	25,8	29,4	44,8	→
Paesi Bassi ^{1, 11}	10,6	18,2	71,2	→
Polonia	11,2	50,6	8,4	29,8
Portogallo	25,7	41,2	9,9	23,3
Regno Unito	8,0	17,2	13,3	61,5
Repubblica Ceca	10,5	24,3	12,5	52,6
Spagna	18,0	26,2	16,5	39,3
Svezia ¹³	3,8	14,0	9,6	72,6
Svizzera ^{10, 14, 15}	10,1	20,3	11,3	58,3
Turchia ¹⁴	6,0	31,5	13,2	49,2
Ungheria	16,3	13,7	15,2	54,7

1. 1998.

2. Da 51 a 100 addetti.

3. 1995.

4. Il limite inferiore è di 5 addetti.

5. Escluso il settore agricolo.

6. Meno di 300 e fra 300 e 399.

7. Solo imprese.

8. 1997.

9. Esclusi gli istituti.

10. Il limite inferiore è di 6 addetti.

11. Da 10 a 99 addetti.

12. Include unicamente il totale dell'industria manifatturiera e quella estrattiva.

13. Da 50 a 99 addetti.

14. 1996.

15. Escluso il settore bancario.

Fonte: OCSE (2001), STI Scoreboard.

Politiche economiche, istituzioni e struttura industriale

La presumibile debolezza della pressione competitiva nelle industrie manifatturiere italiane di tipo frammentato e a bassa R&S lascia perplessi. È vero d'altra parte che la struttura industriale e l'intensità della concorrenza nei mercati dei prodotti possono essere influenzate dalle politiche economiche. In questa prospettiva, uno sguardo agli assetti istituzionali e regolatori dell'Italia può fornire utili elementi di analisi.

Esistono importanti interazioni fra il mercato dei prodotti e quello del lavoro. Diverse politiche e istituzioni proprie al mercato del lavoro, come il sistema delle relazioni industriali e la legislazione a tutela dell'impiego (LTI), hanno una potenziale rilevanza nello spiegare la distribuzione per dimensione e l'attività innovativa delle imprese (Nicoletti *et al.*, 2001). Ad esempio, il fatto che la LTI si applichi unicamente alle aziende con più di 15 impiegati, potrebbe essere uno dei fattori all'origine della forte prevalenza di piccole imprese nel sistema italiano, e un disincentivo alla crescita aziendale. A sua volta questo spiegherebbe la debolezza che sembra contraddistinguere le forze competitive nei settori frammentati, dove l'assenza di economie di scala sta inibendo il formarsi di una concorrenza più efficiente. In questa prospettiva, una maggiore flessibilità del mercato del lavoro farebbe da volano agli interventi di riforma nei mercati dei prodotti, facilitando la riorganizzazione delle imprese di fronte alle pressioni concorrenziali e assicurando al contempo una più rapida riallocazione della manodopera fra società e settori. Negli ultimi anni, l'Italia ha registrato indubbi progressi nel ridurre i costi di assunzione delle imprese.⁴⁹ Tuttavia, la disciplina dei licenziamenti è rimasta pressoché invariata dagli anni settanta, diversamente da quanto si riscontra nella maggior parte dei paesi dell'OCSE.

L'adeguatezza della legislazione sui fallimenti e lo sviluppo dei mercati finanziari possono anch'essi avere un influsso sulla concorrenza nei mercati dei prodotti, sulla struttura dimensionale dell'industria e sulle attività innovative delle imprese.⁵⁰ La vigente legge fallimentare italiana, che risale al 1942, interpreta il fallimento essenzialmente come conseguenza di un comportamento riprensibile del debitore insolvente, anziché come il possibile esito dei normali rischi assunti dall'imprenditore. È molto severa nei confronti di quest'ultimo, al quale impone sanzioni personali, e talvolta penali.⁵¹ Il carattere fortemente punitivo della procedura fallimentare può pregiudicare sia la creazione di nuove imprese che il loro sviluppo, nella misura in cui esso scoraggia l'iniziativa imprenditoriale e l'assunzione di rischi ad essa connessi. Inoltre, pur mirando alla tutela degli interessi dei creditori, le norme vigenti offrono a questi ultimi una protezione limitata poiché di norma le loro richieste sono soddisfatte mediante la vendita forzata del patrimonio dell'impresa effettuata dai curatori fallimentari. Di fatto, scarsa considerazione è attribuita alla tutela della continuità dell'impresa e la legge non prevede un margine di manovra per un eventuale riordino della

stessa (Cappiello, 2002). A ciò si aggiungono le lungaggini dell'iter giudiziario, alla conclusione del quale l'impresa ha solitamente perso ogni valore restante per soddisfare i creditori. Ciò, a sua volta, può avere ricadute negative sulla disponibilità e sulle forme di finanziamento (ad esempio i creditori potrebbero mostrarsi meno propensi a finanziare progetti di R&S più rischiosi). Provvedimenti di riforma sono ora all'esame; tuttavia, alla luce degli elevati costi implicati dalle vigenti leggi, la revisione della legge fallimentare rappresenta un intervento strutturale di importanza capitale cui dovrebbe essere data massima priorità.⁵²

L'onere in capo alle società rappresentato dagli adempimenti amministrativi e burocratici, che in Italia resta comparativamente elevato, può scoraggiare l'ingresso di imprese sia nazionali che estere. Uno studio della Commissione europea mostra che, nonostante le recenti riforme, i costi sostenuti dalle imprese italiane si situano al terzo posto per ordine di grandezza (dopo Austria e Grecia), mentre i tempi di attesa per l'avvio di una nuova attività risultano ancora i più lunghi (CE, 2002a). Un'analisi comparativa dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni indica che l'Italia figura agli ultimi posti nella graduatoria dei paesi in termini di qualità dell'amministrazione, ai primi per aggravio amministrativo, e che questi fattori rappresentano ostacoli di rilievo per l'attività imprenditoriale (Confindustria, 2002). Anche le regolamentazioni restrittive dei mercati dei prodotti e del lavoro hanno concorso a creare un contesto inospitale, rendendo il mercato italiano poco allettante per gli investitori esteri, come denunciano gli afflussi di IDE comparativamente modesti (Nicoletti *et al.*, 2003). Recenti programmi iniziano a produrre i loro effetti (Coco e Ferrara, 2003) ma, in questo campo restano ancora ampi margini di miglioramento.

Legislazione antitrust e sua applicazione

L'Italia si è dotata solo nel 1990 di una normativa a tutela della concorrenza. Tuttavia, essa è stata fra i primi paesi della UE a recepire nell'ordinamento nazionale l'intero sistema normativo comunitario in materia, compresi sia le prescrizioni concernenti le restrizioni della concorrenza e gli abusi di posizione dominante sancite dal Trattato di Roma, sia i criteri per il controllo delle concentrazioni dettati dal rilevante regolamento comunitario.⁵³ Improntando il proprio approccio al modello europeo, il legislatore italiano fa dipendere le politiche nazionali in tema di concorrenza dalle istituzioni europee e ne rafforza così il carattere di indipendenza. L'applicazione della legislazione antitrust da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si è scontrata sin dall'inizio con realtà endemiche di monopolio e d'intervento pubblico diretto, di regolamentazioni protezionistiche e di cooperazione tra imprese. Ciò malgrado, l'Autorità ha svolto un ruolo attivo nel far rispettare le norme antitrust, promuovendo in questo modo la concorrenza sui mercati dei prodotti.

Assetto istituzionale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è un organo autonomo e indipendente con una libertà di azione insolitamente vasta e una solida tutela della propria autonomia decisionale all'interno della struttura pubblica. Essa ha facoltà di indagine e di istruzione e, diversamente dalle omologhe di altri paesi, non ha competenze condivise con altri uffici ministeriali. Al pari della Commissione europea, ai fini dell'attuazione delle norme antitrust l'Autorità agisce nella duplice veste di organo istruttorio e investigativo e di istanza decisionale di primo grado. In Italia, i rischi solitamente connessi al cumulo di queste funzioni sono stati finora sottoposti all'attenta sorveglianza del giudice. I cinque membri dell'Autorità antitrust sono nominati dal Parlamento con un mandato di sette anni non rinnovabile. Essi sono scelti per la maggior parte fra persone di alta professionalità, esterne alla compagine statale. Se si esclude il processo di nomina, l'ordinamento non lascia spazio per alcuna forma di ingerenza o di controllo da parte del potere esecutivo, tanto in generale come per decisioni specifiche. Il finanziamento, che dipende da una linea di bilancio separata, è approvato dal Parlamento e indicizzato all'inflazione, così da non poter essere utilizzato come mezzo di pressione indiretto da parte dell'esecutivo.

Dopo la sostenuta crescita in termini di personale e di bilancio registrata durante la fase di consolidamento, negli ultimi anni le risorse dell'Autorità si sono stabilizzate. Il suo organico, che attualmente si compone di circa 190 dipendenti, è leggermente inferiore a quello delle omologhe in Germania, Francia e Regno Unito, ed è persino più ridotto rispetto a quello di talune economie di minori dimensioni con politiche di concorrenza attive, come i Paesi Bassi e l'Australia (Tavola 14). Delle risorse umane, solo una parte ha compiti legati all'applicazione della legislazione antitrust, mentre l'altra si occupa delle questioni relative alla pubblicità e al marketing ingannevoli (come nel Regno Unito, in Canada e in Australia). Se da un lato, i fondi finora destinati all'Autorità sono risultati adeguati, dall'altro, il limite statutario posto alla crescita del personale potrebbe pregiudicare le sue capacità di controllo antitrust e di gestione delle responsabilità che potrebbero derivare dal programma di modernizzazione della UE in tema di concorrenza.

Caratteristiche essenziali del quadro legislativo della concorrenza

Diritto sostanziale

In linea di principio l'Italia ha adottato il quadro giuridico europeo di proscrizione, notifica ed esenzione; in pratica tuttavia l'Autorità si è incentrata sugli aspetti applicativi ponendo un'enfasi particolare sull'analisi economica delle cause e degli effetti. La proscrizione automatica, che ovvia alla valutazione economica del caso specifico, è limitata generalmente ai cartelli orizzontali. Le intese restrittive verticali sono assoggettate a un approccio improntato alla logica della

Tavola 14. **Risorse delle autorità di concorrenza, 2001**

	Personale	Bilancio ¹
Australia	540	62,4
Canada	383	30,8
Corea	416	34,5
Francia	380	20,2
Germania	225	17,8
Giappone	607	39,4
Italia	180	24,9
Messico	195	9,7
Paesi Bassi ²	255	28,9
Polonia	188	6,2
Regno Unito	232	34,5
Spagna	100	6,2
Stati Uniti	1.165	160,0
Turchia	318	24,0
Unione europea	570	

1. In milioni di US\$, PPA.
2. Paesi Bassi: 2002.
Fonte: OCSE.

ragione, e il principio secondo cui l'intesa deve avere un impatto "apprezzabile" è iscritto nello stesso testo normativo.⁵⁴ Invero, persino gli accordi sui prezzi di rivendita non sono, di per sé, considerati illeciti. In generale, il numero di casi di intese verticali è stato comparativamente minore. Se non fanno parte di una strategia di portata settoriale con effetti orizzontali, solitamente gli accordi verticali presentano un interesse solo se implicano un abuso di posizione dominante. Di conseguenza, nella valutazione delle restrizioni verticali l'Italia oppone come limite di salvaguardia il potere di mercato che ne deriverebbe, e lo fa in modo più esplicito rispetto all'uso comunitario.

Con riferimento al controllo sulle operazioni di concentrazione, la prassi italiana si discosta da quella dei paesi vicini. Le deliberazioni si fondano sugli aspetti di concorrenza e non vengono considerate altre politiche economiche. Una disposizione contenuta nella Legge antitrust e mai utilizzata (Articolo 25.1) consentirebbe di bilanciare le considerazioni di concorrenza con considerazioni su interessi economici di carattere nazionale; tuttavia, i regolamenti attuativi necessari affinché l'Autorità possa agire in questo senso non sono mai stati emanati. Come già menzionato, l'Autorità coniuga funzioni antitrust con competenze in materia di pubblicità ingannevole e di concorrenza sleale che derivano dall'applicazione di altre normative.⁵⁵ Le regole sulla pubblicità ingannevole e comparativa discendono dalle direttive comunitarie recepite nell'ordinamento italiano. Le questioni ad esse collegate rappresentano un'ampia parte del carico di lavoro dell'Autorità, come testimoniano sia il numero di denunce (dell'ordine di diverse

centinaia all'anno), sia le risorse impiegate. Nel 2001, è stata data all'Autorità competenza per intervenire nelle cause vertenti sugli abusi di dipendenza economica, come il rifiuto di vendere o di comprare, le condizioni contrattuali gravose o discriminatorie e l'interruzione arbitraria di relazioni commerciali. L'Autorità ha la facoltà di infliggere le sanzioni previste dalla Legge antitrust per i casi di abuso di dipendenza economica ove ravvisi che tale condotta "abbia rilevanza per la tutela della concorrenza del mercato".⁵⁶ La vastità delle responsabilità attribuite all'Autorità suffragano il timore che il suo organico sia comparativamente troppo ridotto.

Ambito di applicazione

La Legge antitrust promuove la concorrenza come principio universale di carattere orizzontale, senza pressoché alcuna esenzione esplicita. Tuttavia, in numerose aree di attività le discipline settoriali stabiliscono regole specifiche o limitazioni basate sulle quote di mercato; ciò vale in modo particolare per i settori dei mezzi di informazione e dei servizi di pubblica utilità. Per quanto queste misure possano rispondere a finalità di tutela della concorrenza, quali la rimozione o il ridimensionamento di una posizione dominante, esse possono altresì frenare il confronto fra gli operatori già insediati, anziché alimentarlo, incoraggiando così un comodo oligopolio. Gli enti a partecipazione pubblica sono interamente sottoposti alla Legge antitrust. Dato che molti di essi sono monopoli storici delle industrie di rete, i cui mercati sono stati aperti solo di recente, e data la resistenza da loro opposta all'ingresso di concorrenti, questi operatori sono stati i soggetti principali degli interventi diretti a far rispettare la normativa antitrust. Le legislazioni e le regolamentazioni settoriali sono all'origine di immunità o distorsioni che impediscono l'operare della concorrenza. I problemi maggiori scaturiscono dalle regolamentazioni locali di natura a limitare un'entrata competitiva nel mercato, che sono discusse in dettaglio oltre nel presente capitolo. In un caso giuridico che potrebbe creare un importante precedente per la politica di concorrenza in Europa, l'Autorità ha sostenuto l'opportunità di ampliare i principi sulla concorrenza enunciati dal Trattato, al fine di poter contrastare tali regolamentazioni anticoncorrenziali.⁵⁷

Il settore bancario è l'unico che esula dall'ambito di competenza dell'Autorità, non perché esso non sia sottoposto alle norme sulla concorrenza, ma perché il controllo a fini antitrust in questo settore è riservato alla Banca d'Italia. Con questo approccio si vuole istituzionalizzare la precipua importanza attribuita ai fattori di stabilità del sistema bancario per l'economia nel suo complesso. Esso permette inoltre un certo confronto e coordinamento fra le istituzioni competenti, poiché l'Autorità è chiamata ad emettere pareri sulle iniziative della Banca d'Italia e ha poteri attuativi su altri prodotti finanziari, come le assicurazioni. Questo coordinamento potrebbe peraltro essere conseguito per altre vie, segnatamente attraverso una

cooperazione sul piano europeo. La determinazione dei prezzi e gli accordi di spartizione dei mercati tendono a essere il principale problema nel settore bancario e la Banca d'Italia ha svolto un'azione di tutela della concorrenza piuttosto incisiva sul fronte degli accordi collusivi e degli abusi di posizione dominante. Non dimeno, le preoccupazioni della Banca d'Italia circa la stabilità finanziaria, potrebbe essere presa in considerazione all'atto di prese di decisioni antitrust, inibendo l'emergere di un settore più dinamico. Ad esempio, nonostante le numerose operazioni di fusione e acquisizione che hanno interessato il settore, non si sono registrate scalate ostili. Tuttavia non si possono trarre conclusioni definitive in tal senso se si considerano i pochi casi noti di scalate ostili nel settore bancario mondiale.

Applicazione

I tribunali italiani hanno un ruolo attivo e di grande rilievo sia nel riesaminare e correggere i giudizi dell'Autorità, sia nel fornire un'istanza alternativa per l'accoglimento delle denunce. Contro le deliberazioni dell'Autorità si può ricorrere davanti al tribunale amministrativo regionale e, in seconda istanza, dinanzi al Consiglio di Stato. Un'attenta ed efficiente sorveglianza da parte dell'autorità giudiziaria risulta particolarmente importante allorché un ente come l'Autorità coniuga i poteri di iniziativa, di istruzione e di organo decisionale di primo grado. Inizialmente, i provvedimenti dell'Autorità sono stati spesso respinti in appello – invero, a questa sembrava venisse attribuito più un ruolo di pubblico ministero o di parte in causa che quello di istanza decisionale indipendente – tuttavia i casi di annullamento sono diminuiti con il tempo. Tipicamente, i termini delle istruttorie erano stati eccessivamente lunghi, ma una serie di regole adottate di recente hanno accelerato la procedura. Le due fasi di appello possono ora concludersi entro dodici mesi circa dalla decisione dell'Autorità, il che comporta tempi notevolmente più brevi rispetto ai procedimenti in appello contro le decisioni della Commissione europea presentati davanti al Tribunale di primo grado e alla Corte di giustizia delle Comunità europee.⁵⁸ In Italia i tempi delle istruttorie per la valutazione delle operazioni di concentrazione, attualmente inferiori al termine di quattro mesi della procedura comunitaria, potrebbero essere eccessivamente ridotti per poter consentire un'attenta valutazione di tutte le implicazioni in termini di concorrenza.

Ad oggi, l'Autorità non ha la facoltà di adottare provvedimenti provvisori in attesa del giudizio finale. Domande cautelari possono essere proposte presso i tribunali amministrativi, ma solo nell'ambito di azioni legali fra privati, nelle quali l'Autorità antitrust non può essere parte in causa. Attribuire all'Autorità la facoltà di emanare provvedimenti provvisori, oltre che quella di far applicare le norme antitrust, potrebbe assumere particolare rilievo nei casi in cui il presunto abuso di posizione dominante si dispiega tramite la preclusione dell'accesso alle infrastrutture di

rete. L'Autorità ha il potere di disporre la rimozione degli impedimenti all'accesso solo dopo aver accertato l'infrazione. Conferendole il potere di ordinare l'accesso in via provvisoria, in attesa della sentenza definitiva, potrebbe accelerare lo sviluppo di mercati competitivi. L'emendato regolamento UE sulla concorrenza conferisce alla Commissione europea la potestà di emanare provvedimenti sospensivi (articolo 8). Poiché il sistema comunitario si orienta verso un'applicazione decentralizzata delle regole comuni tramite procedure nazionali, a fini di coerenza sarebbe opportuno estendere contestualmente questa facoltà all'autorità di concorrenza nazionale.

Nel sistema giudiziario italiano, i privati possono ricorrere dinanzi i tribunali amministrativi, non solo per ottenere un risarcimento danni, ma soprattutto per richiedere ordinanze cautelari finalizzate a tutelare i propri interessi. Dal 1994, i ricorsi intentati in applicazione della Legge antitrust sono stati circa 80.⁵⁹ Il numero dei procedimenti ha raggiunto un massimo a metà degli anni novanta, quando le parti saggiavano i limiti di applicazione della nuova legge, ma è diminuito successivamente in ragione dell'esiguo numero di ricorsi accolti. Esso è tornato ad aumentare dal 1999 (registrando una media di 11 casi all'anno), probabilmente perché le istanze, sulla base dell'esperienza maturata e degli orientamenti emersi, si sono incentrate più attentamente sulle possibilità oggettive offerte dalla legge. La maggior parte dei primi ricorsi respinti portava su comuni relazioni commerciali ed è probabile che i tribunali siano stati reticenti a estendere i nuovi principi normativi a tali ordinarie liti contrattuali. Le recenti azioni invece sono state finalizzate a ottenere l'accesso ai monopoli dei servizi di rete e a denunciare gli interventi anticoncorrenziali di funzionari pubblici. Se l'Autorità fosse legittimata a emanare provvedimenti provvisori, questi procedimenti fra privati si ridurrebbero, anche se presumibilmente il giudice potrebbe ancora intervenire per porre rimedio a eventuali abusi di tale facoltà.

Sistema sanzionatorio

Per assicurare il rispetto delle norme e scoraggiare le infrazioni, il principale strumento sanzionatorio previsto dalla Legge antitrust è costituito dalla pene pecuniarie, mentre non sono contemplate sanzioni penali o in capo a singoli soggetti. L'assenza di queste ultime forme sanzionatorie, che indebolisce il potere deterrente del sistema, non ha preoccupato sinora l'Autorità.⁶⁰ La minaccia di sanzioni penali tuttavia potrebbe costituire un importante complemento e avere maggiore forza deterrente rispetto alle sole pene pecuniarie. Inoltre, l'assenza di sanzioni individuali potrebbe essere particolarmente problematica in aree specifiche, come il settore dei servizi professionali (si veda oltre). Dopo gli emendamenti introdotti nella Legge antitrust nel 2001, il sistema sanzionatorio di base italiano, che consente di irrogare sanzioni pecuniarie fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa coinvolta, è ora generalmente paragonabile a quelli dell'Unione

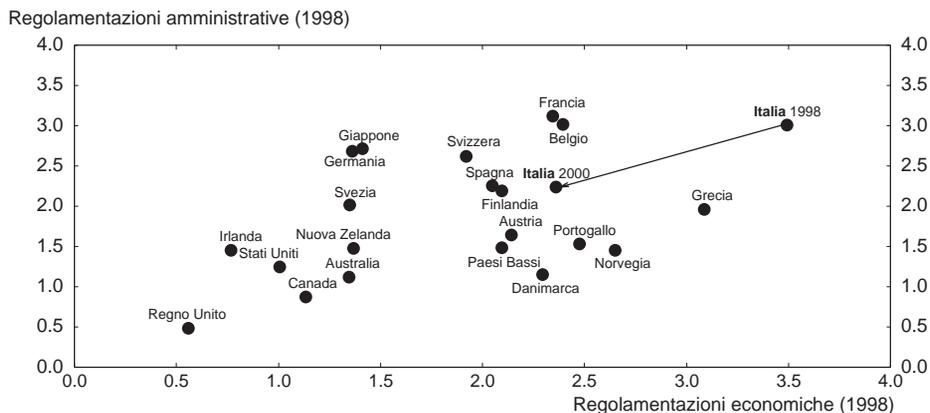
europea e di altre giurisdizioni europee.⁶¹ L'Autorità si è mostrata eccezionalmente severa; ancor prima che gli emendamenti innalzassero le multe irrogabili, essa aveva inflitto le multe più onerose mai fissate da un'autorità di concorrenza nazionale in Europa per un'intesa orizzontale finalizzata alla determinazione dei prezzi; la multa, pari a €360 milioni, aveva sanzionato gli accordi collusivi e lo scambio di informazioni strategiche fra imprese del settore assicurativo. Gli unici organi antitrust ad aver imposto sanzioni più onerose in casi del genere sono la Commissione europea e le *authority* di Stati Uniti e Germania. Infine, in un'istruttoria sulle strategie aggressive perseguite da talune compagnie aeree nei confronti dei nuovi entranti, l'Autorità ha irrogato multe più elevate di quelle decise dalla Commissione europea e da altre autorità nazionali in casi analoghi (nel caso in specie, tuttavia, le multe sono state annullate in appello).

I poteri sanzionatori dell'Autorità potrebbero invece risultare troppo limitati a fronte delle infrazioni commesse per il tramite di un'associazione. Le associazioni professionali o gli organi di autoregolamentazione sono di frequente i canali attraverso cui sono raggiunte e messe in atto le intese restrittive più lesive. Evidenze di questi accordi sono spesso riscontrabili nelle attività delle associazioni. D'altra parte il loro fatturato è tipicamente ridotto o pari a zero, così che le pene pecuniarie calcolate in base ad esso risulterebbero necessariamente troppo esigue per costituire un efficace deterrente. Per contro, se la multa venisse determinata in funzione del fatturato dei singoli associati e si obbligasse questi ultimi al pagamento, la sanzione sarebbe commisurata all'infrazione. Questo tipo di multe è previsto in diverse altre giurisdizioni che hanno fatto proprio il modello comunitario. Sebbene l'Italia non abbia programmi di clemenza formali, il recente emendamento che ha innalzato le sanzioni pecuniarie irrogabili ha, al contempo, conferito all'Autorità una maggiore flessibilità nella direzione opposta, permettendole di infliggere pene pari a zero anche in caso di infrazione grave (il che traduce una clemenza *de facto*). Chiari ed espliciti programmi di clemenza volti a incentivare i partecipanti all'intesa a fornire elementi probatori costituirebbero un valido strumento applicativo supplementare.⁶²

Politiche regolamentari

Incentrandosi sulle politiche che limitano l'operare della concorrenza e dei meccanismi di mercato, gli indicatori della regolamentazione dell'OCSE mostrano che nel 1998 l'impostazione normativa dell'economia italiana nel suo complesso e quella dei settori diversi dal manifatturiero (servizi) si delineavano fra i più restrittivi dell'area OCSE. Anche se le riforme intraprese in Italia nel periodo 1998-2000 hanno consentito un miglioramento della competitività del mercato, il ritardo rispetto ai paesi che contano gli assetti meno restrittivi (come Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Australia) resta ampio (Figura 22).⁶³ Tali riforme, pur predisponendo un quadro di riferimento formale per la concorrenza, non sempre

Figura 22. **Riforme recenti in Italia, 1998-2000¹**
 La scala degli indicatori va da 0 a 6 in ordine ascendente
 (dal meno al più restrittivo della concorrenza)



1. L'indicatore per l'Italia riferito all'anno 2000 si basa sulle informazioni fornite dalle autorità nazionali. Esso non mostra se l'Italia ha compiuto progressi rispetto ad altri paesi OCSE, che potrebbero altresì avere attuato delle riforme nel periodo 1998-2000.

Fonte: OCSE, 2001b; Nicoletti (2002).

pongono in essere le disposizioni regolamentari e i cambiamenti strutturali idonei a far emergere concrete spinte competitive (Nicoletti, 2002).

Sebbene l'Italia abbia intrapreso solo tardi il processo di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza delle proprie industrie di rete, essa ha abbracciato le riforme regolamentari e recepito numerose prassi ottimali. Più di recente, tuttavia, pare che il ritmo delle riforme sia rallentato e che il processo di privatizzazione abbia segnato una battuta d'arresto. La tanto decantata creazione degli "sportelli unici", volti a ridurre gli oneri amministrativi in capo alle imprese, non sembra aver introdotto altri vantaggi per le società. Tuttavia, gli sportelli unici hanno notevolmente ridotto i tempi necessari per avviare una nuova attività. Nei comparti potenzialmente competitivi del terziario, come la distribuzione e i servizi professionali, deve ancora instaurarsi un ambiente competitivo soddisfacente, nonostante le riforme che hanno coinvolto questi settori negli ultimi 3-5 anni (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2001). La legislazione nazionale è spesso piuttosto avanzata ma l'attuazione sul piano locale è difficile a causa del processo di devoluzione che richiede un adeguato livello di buone pratiche regolamentari a livello regionale. Alcune Regioni ed Autorità locali hanno iniziato l'introduzione di regolamentazioni snellite.

Settori competitivi

La distribuzione al dettaglio e i servizi professionali sono per loro stessa natura settori concorrenziali; tuttavia, tramite la regolamentazione delle condizioni di entrata a tali mercati si può intralciare il gioco della concorrenza e determinare prezzi più alti e produttività più bassa. In confronto ad altri paesi dell'OCSE, in Italia questi settori sono fortemente regolamentati e caratterizzati da misure restrittive all'entrata sul mercato. In aggiunta alle barriere dirette, vengono spesso imposte restrizioni, ad esempio, in termini di offerta di vendita, orari di apertura, pubblicità, prezzi e tariffe.

Distribuzione al dettaglio

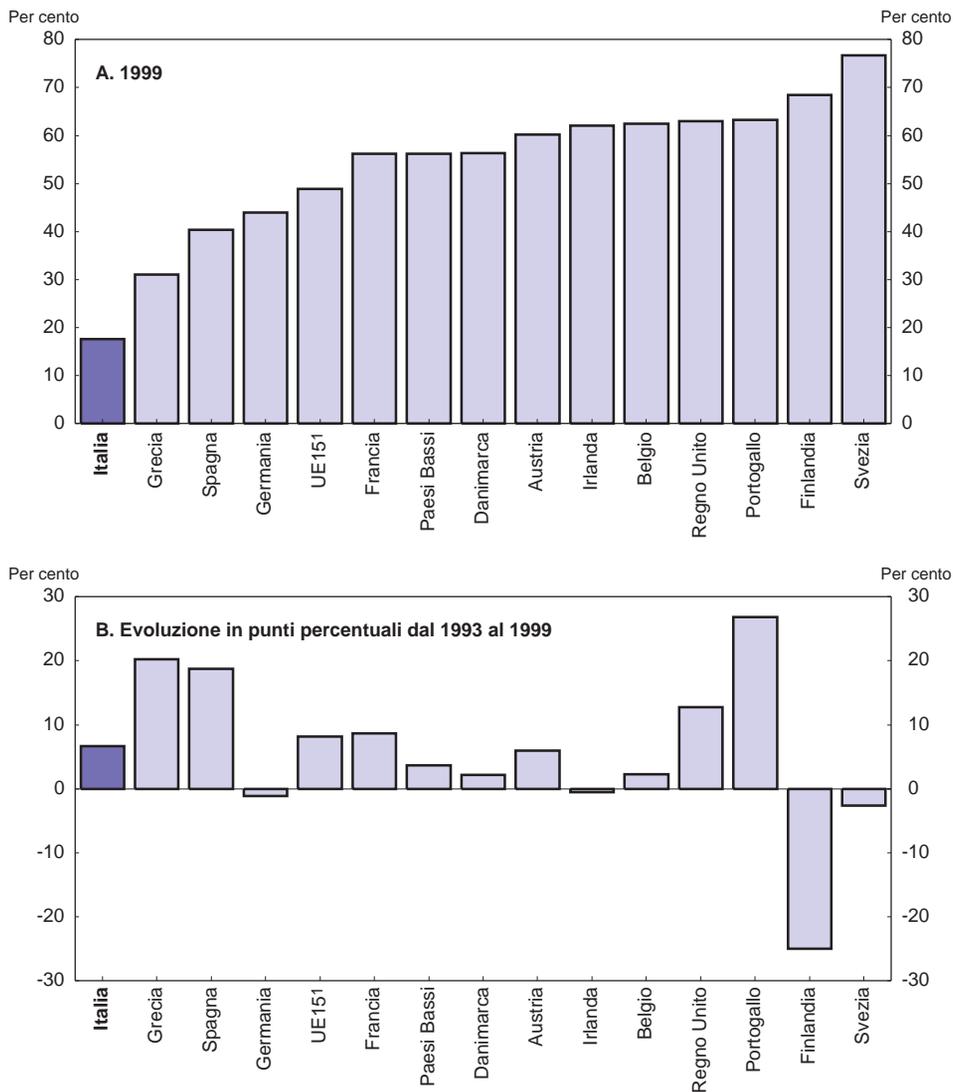
Il commercio al dettaglio, che da un lato è considerato un settore propizio allo sviluppo di una forte concorrenza, dall'altro può beneficiare di economie di scala e di scopo. In numerosi paesi, ciò è evidente nel processo di trasformazione strutturale in atto, che si riflette nella creazione di punti vendita di dimensioni più grandi e nel consolidamento delle catene di distribuzione, nonché in un maggiore grado di concentrazione e integrazione verticale.⁶⁴ L'allentamento delle regolamentazioni in numerosi paesi (ad esempio in Giappone) ha rafforzato questi cambiamenti strutturali, che hanno comportato la chiusura degli esercizi inefficienti sotto il profilo delle economie di scala e incrementi di produttività (OCSE, 2002i). Ciò tuttavia non è valso per l'Italia.

Rispetto ad altri paesi dell'OCSE, in Italia il settore della distribuzione al dettaglio è caratterizzato da un debole grado di concentrazione e da un'elevata densità di piccole imprese commerciali. Nel comparto alimentare, la quota di mercato detenuta congiuntamente dai cinque maggiori distributori è pari al 17,6 per cento; tale percentuale è la più bassa fra i paesi dell'UE e si colloca ampiamente al di sotto della media europea, che si situa intorno al 50 per cento (Figura 23). Nonostante il lieve aumento della concentrazione del mercato nel corso degli anni novanta, il riordino di questo settore in Italia ha fatto osservare un ritardo rispetto a paesi come la Grecia e la Spagna, che all'inizio dello scorso decennio registravano altresì una bassa concentrazione del mercato.

Altre caratteristiche del commercio al dettaglio italiano sono la densità comparativamente elevata di punti vendita (superata solo da Portogallo e Spagna) e il numero medio di dipendenti per impresa più basso dell'UE (Tavola 15). Ciò riflette la mancanza di medie e grandi strutture di vendita, che è altresì rivelata dalla ridotta superficie media di vendita per 1.000 abitanti. Questi aspetti non sarebbero motivo di preoccupazione se la *performance* del settore fosse relativamente buona. Sembrerebbe invece che la struttura di mercato della distribuzione al dettaglio abbia avuto un impatto decisamente negativo sui suoi risultati. La produttività sia del settore nel suo complesso, sia delle grandi strutture di vendita non specializzate è la più bassa dell'UE, risultando inferiore del 20-30 per

Figura 23. **Concentrazione del mercato delle prime cinque catene di distribuzione al dettaglio di generi alimentari e beni di largo consumo nella UE**

1993-1999



1. Media ponderata.

Fonte: Elaborazioni basate su dati tratti dal *Corporate Intelligence on Retailing's European Retail Handbook*, riportate in Dobson *et al.* (2001).

Tavola 15. **Principali caratteristiche strutturali del settore del commercio al dettaglio, 2000**

	Commercio al dettaglio, totale				Strutture di vendita non specializzate ³			
	Densità punti vendita ¹	Addetti per impresa	Valore aggiunto per occupato ²	Valore aggiunto per unità di costo del lavoro ²	Valore aggiunto per unità di costo del lavoro ²	Ipermercati	Supermercati ⁴	Libero servizio ^{4,5}
Austria	43	7,7	108	98	86			
Belgio	80	3,5	109	95	96	47	148	236
Danimarca	47	8,1	103	99	95			
Finlandia	46	5,0	132	110	108			
Francia	64	4,2	133	104	109	109	122	255
Germania	35	9,0	113	116	107	56	83	204
Irlanda	36	9,3	95					
Italia	130	2,2	81	72	79	17	81	118
Paesi Bassi	54	8,5	80	117		24	184	264
Portogallo	150	2,5	44	81	98			
Regno Unito	36	14,2	99	123	127			
Spagna	133	2,8	73	97	106	54	85	165
Svezia	65	4,3	130	98	89			
Unione europea	71	6,3	100	100	100			
Norvegia	68	6,0	112	98	100			
Svizzera	56	6,8	201					

1. Numero di imprese commerciali per 10.000 abitanti.

2. UE = 100.

3. Comprendono i punti vendita di dimensioni rilevanti come gli ipermercati e i grandi magazzini.

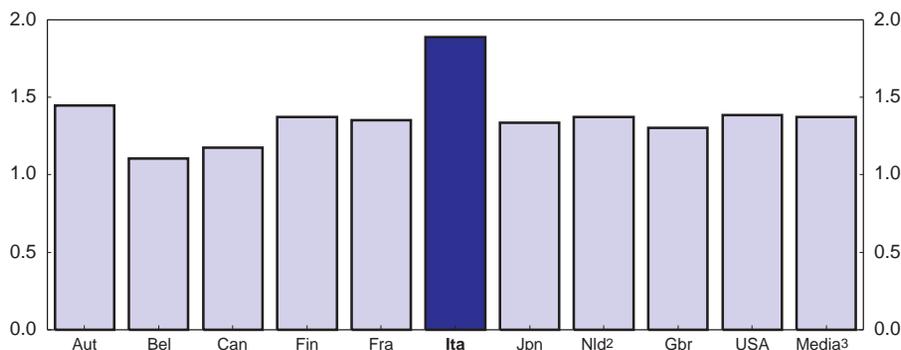
4. Metri quadrati per 1.000 abitanti nel 1999.

5. Le aree a libero servizio sono punti vendita di superficie superiore a 400 metri quadrati.

Fonte: Eurostat, New Cronos.

Figura 24. **Margini lordi di profitto nel commercio all'ingrosso e al dettaglio in un gruppo di paesi OCSE**

Dal 1981 fino all'ultimo anno disponibile¹



1. Austria, Finlandia e Francia: 1981-00, Paesi Bassi e Stati Uniti: 1981-99, Italia e Giappone: 1981-98, Canada: 1981-97, Belgio: 1996-00 e Regno Unito: 1993-96.

2. Compresi ristoranti e alberghi.

3. Media non ponderata dei paesi di cui sono disponibili i dati.

Fonte: OCSE.

cento rispetto alla media europea. In aggiunta a ciò, nel commercio all'ingrosso e al dettaglio i margini lordi di profitto stimati sono i più elevati fra i paesi dell'OCSE per i quali sono disponibili dati (Figura 24). Questo fenomeno fa ritenere che in questo settore sia assente una concorrenza efficace malgrado la densità di operatori.

È probabile che la scarsa vitalità del comparto sia da attribuire al quadro regolamentare prevalente. Tradizionalmente la distribuzione al dettaglio in Italia è stata oggetto di una regolamentazione più vasta rispetto ad altri paesi dell'OCSE ed è gravata da numerose restrizioni che non paiono giustificate da alcun interesse generale (Boylaud 2000). A titolo di esempio, l'apertura di nuove farmacie è soggetta a contingentamenti fissati sulla base di parametri estremamente rigidi.⁶⁵ mentre un salone di bellezza non può aprire a meno di 250 metri da un altro. La *Legge* 114/1998, entrata in vigore nel 1999, ha liberalizzato l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento degli esercizi di vendita di piccole dimensioni.⁶⁶ La riforma del 1998 ha peraltro abolito il sistema delle licenze commerciali per un piccolo esercizio di vendita, così che ora l'unico adempimento necessario per avviare un tale esercizio commerciale è la notificazione alle autorità locali. Malgrado le riforme, il settore italiano del commercio al dettaglio permane fra i più regolamentati dei paesi OCSE (Boylaud e Nicoletti, 2001). L'attuazione a livello regionale ha implicato che l'apertura delle nuove superfici di

Tavola 16. **Ingressi nella distribuzione al dettaglio, 2001**
(Scomposizione per classe dimensionale, in percentuale del totale)

	Piccole	Medie	Grandi
Ingressi	97,2	2,6	0,2
Metodo di ingresso:			
fusioni	0,0	0,8	0,0
nuove aperture	79	36,6	37,4
acquisizioni	21	62,6	62,6
Totale	100	100	100

Fonte: Ministero delle Attività Produttive.

vendita, anziché essere sottoposta alla regolamentazione delle attività commerciali, rientrasse nella sfera della pianificazione urbanistica. In pratica, mentre l'apertura dei piccoli esercizi è stata liberalizzata, quella dei medi e grandi insediamenti è subordinata all'ottenimento di un'autorizzazione (rilasciata di rado) che permetta la loro integrazione nei piani regolatori.

La regolamentazione delle grandi strutture di vendita mira spesso a perseguire obiettivi che non hanno natura economica, quali la salvaguardia del ambiente o quella del piccolo dettaglio. Uno studio recente dell'ISAE (2002c), che ha esaminato gli effetti delle riforme del 1998, mostra che nel settore del commercio al dettaglio non è emerso un positivo confronto concorrenziale e che il processo di *devolution* non è in armonia con gli obiettivi di competitività del settore. L'attribuzione di funzioni normative alle Regioni risulta problematica per il processo di liberalizzazione, nella misura in cui le amministrazioni locali sono ancor più esposte di quelle centrali alle pressioni esercitate dalle imprese in posizione dominante e da altri interessi di parte. Lo studio inoltre rileva che molteplici vincoli regolamentari in tema di determinazione dei prezzi, condizioni di ingresso e qualità dei prodotti o dei servizi, continuano a sussistere, imposti principalmente a livello regionale. Se per i piccoli esercizi restano pochissime restrizioni concernenti gli orari di apertura, questi ultimi continuano ad essere regolamentati per le medie strutture di vendita ma, spesso, le autorità locali allentano tali limiti. Infine, l'insediamento delle grandi strutture è divenuto pressoché impossibile poiché le autorità locali rilasciano raramente i permessi di costruzione.

I profili generali del processo di riorganizzazione in Italia preoccupano poiché si orientano verso la direzione opposta alle tendenze di modernizzazione emerse in altri paesi. Nel corso degli anni novanta, le cessazioni di attività nella distribuzione al dettaglio sono state più numerose delle aperture, anche se successivamente, con la riforma del 1998, questa situazione si è rovesciata grazie al notevole aumento dei nuovi ingressi. Quest'ultimo andamento tuttavia ha interessato quasi esclusivamente esercizi di dimensioni ridotte (Tavola 16). Nel 2001, il

97,2 per cento del totale degli ingressi è ascrivibile a piccoli dettaglianti, mentre le medie e grandi strutture rappresentano rispettivamente il 2,6 e lo 0,2 per cento. Anche le modalità di entrata variano significativamente fra i piccoli rivenditori e le medie e grandi strutture. Fra i primi, l'80 per cento degli ingressi è riconducibile all'apertura di nuovi esercizi, mentre solo il 20 per cento è ascrivibile al rilevamento di attività preesistenti. All'opposto, date le difficoltà riscontrate per l'inseadimento di nuove strutture di medie e grandi dimensioni (dovute al problema dell'ottenimento dell'autorizzazione delle amministrazioni locali), le nuove aperture hanno contribuito per meno del 40 per cento ai nuovi ingressi, mentre il restante 60 per cento è da ricondurre a operazioni di acquisizione. Se da un lato l'entrata di nuovi soggetti o la facilità di accesso al mercato sono da considerare generalmente circostanze positive, dall'altro, l'ingresso di esercizi di dimensioni ridotte non intensifica la competitività, poiché questi non sono in grado di cogliere i vantaggi delle economie di scala e di scopo idonei al configurarsi di una effettiva dinamica concorrenziale (Dobson *et al.*, 2001).

Servizi professionali

In Italia i servizi professionali sono soggetti a regolamentazioni pervasive, che disciplinano fra l'altro l'esercizio esclusivo di talune funzioni, i requisiti per l'accesso e l'abilitazione, la determinazione di prezzi minimi, nonché le restrizioni alla pubblicità e all'assetto societario. Barriere all'entrata sono peraltro poste dall'obbligatorietà dell'iscrizione a un ordine professionale, dal contingentamento numerico (ad esempio, il numero dei notai è chiuso), dai requisiti di nazionalità o di residenza. Siffatte restrizioni alle pratiche concorrenziali non affrontano esplicitamente la questione della qualità e vi sono scarsi elementi di prova empirici a sostegno dell'ipotesi che tali restrizioni migliorino il benessere dei consumatori. In pratica tali vincoli, che sono stati associati a livelli di prezzo più elevati e minore innovazione, senza un miglioramento oggettivo della qualità, sembrano avvantaggiare principalmente la professione stessa.⁶⁷

La concorrenza nel settore dei servizi professionali in Italia è alquanto debole a causa del controllo esercitato dalle associazioni professionali. Questa forma di autoregolamentazione può rispondere agli interessi sia dei consumatori che della categoria allorché migliora la qualità del servizio ed evita disfunzioni del mercato.⁶⁸ Al contempo, si possono formulare riserve circa l'indipendenza e l'efficacia di tali organi, poiché i rischi di fenomeni di "*regulatory capture*" (ossia di "strumentalizzazione" della regolamentazione) sono alti. Il settore italiano dei servizi professionali è caratterizzato dalla presenza di associazioni sindacali attive e da legami molto stretti con i poteri politici, così che gli interessi degli operatori dominanti trovano spesso voce in seno agli organi legislativi nazionali. Ad esempio, per legge, le tariffe minime di diversi servizi sono definite con decreto ministeriale, sentite le raccomandazioni delle associazioni professionali. Anche se formalmente

la decisione finale sulla struttura e i livelli tariffari è adottata dal ministro competente, queste associazioni hanno dimostrato di essere in grado di “imporre” le loro proposte. Nel 1998 l’Autorità antitrust aveva ritenuto due ordini professionali responsabili di essersi accordati per coordinare le tariffe; la decisione *dell’authority* tuttavia è stata annullata in appello, poiché tali soggetti hanno per legge l’obbligo di fissare i tariffari. In considerazione della portata e della natura delle regolamentazioni e dell’intervento pubblico in questo settore, il margine di manovra per l’applicazione della legislazione sulla concorrenza è piuttosto limitato.

Negli ultimi anni vi sono state diverse iniziative di deregolamentazione dei servizi professionali in Italia. Il sistema di accesso al mercato è stato in parte liberalizzato. Lo stesso vale per la regolamentazione del marketing, della pubblicità e dei minimi tariffari. Benché il divieto di pubblicità sia stato allentato, permangono restrizioni e i vigenti codici di condotta forniscono linee guida sulla forma e sui contenuti cui attenersi. Le riforme regolamentari degli ultimi anni novanta hanno allentato anche i vincoli all’assetto societario; tuttavia, non avendo ancora trovato attuazione, al momento continuano a non essere ammesse forme societarie o di partecipazione a responsabilità limitata, né cooperazione interprofessionale. Malgrado i recenti interventi, pertanto, il sistema regolamentare resta nel complesso piuttosto rigido.

Paterson *et al.* (2003), in uno studio recente condotto per conto della Commissione europea, analizzano le differenze fra una vasta gamma di regolamentazioni relative a una serie di professioni liberali (professioni contabili e legali, architetti, ingegneri e farmacisti) negli Stati membri dell’UE. Lo studio distingue due classi di regolamentazioni, quelle che disciplinano l’entrata nella professione e quelle che presiedono alle pratiche di mercato e alla condotta,⁶⁹ e costruisce un indice complessivo del grado di regolamentazione. Nonostante le recenti riforme, l’Italia è uno dei pochi paesi con un elevato indice di regolamentazione per tutte le professioni, insieme ad Austria e Lussemburgo (Tavola 17). Per gli esercizi farmaceutici essa è seconda solo alla Grecia, e requisiti di entrata particolarmente restrittivi per architetti e ingegneri fanno salire gli indici complessivi su valori comparativamente elevati. L’Italia presenta altresì un regime molto limitativo per i servizi contabili e legali, ascrivibile ai criteri di accesso al ruolo e ad alcune delle regole di condotta fra le più condizionanti dell’Unione europea.

Gli autori dello studio riscontrano che nei paesi con un alto indice di regolamentazione, il fatturato prodotto dagli onorari tende a essere relativamente più ampio, il che indica la presenza di margini lordi di profitto più elevati.⁷⁰ Nel contempo essi rilevano una correlazione negativa fra produttività e grado di regolamentazione, mentre non trovano nessuna evidenza del fatto che norme meno restrittive comportino un abbassamento della qualità. Questi risultati suffragano l’ipotesi secondo cui quadri regolamentari vincolanti, anziché rispondere alle esigenze e agli interessi dei consumatori, sono spesso utilizzati dalle categorie

Tavola 17. **Indici di regolamentazione nei servizi professionali¹**

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

1. Tanto più elevato il livello di regolamentazione (intensità), tanto più alto il valore corrispondente (su una scala da 0 a 12). Gli indici di regolamentazione di valore uguale o superiore a 5 sono inseriti nelle caselle grigio scuro, gli indici compresi fra 2,5 e 4,9 compaiono nelle caselle grigio chiaro, mentre quelli inferiori a 2,5 hanno lo sfondo bianco.

Fonte: Paterson *et al.* (2003).

professionali per ottenere rendite economiche. In ultimo, i ricercatori mettono in luce che i paesi con bassi livelli di regolamentazione hanno altresì avuto tendenza a registrare “scossoni” di mercato, che hanno condotto alla formazione di unità imprenditoriali di maggiori dimensioni. In Italia per contro le restrizioni regolamentari, in particolare quelle che interessano l'assetto societario, hanno impedito questo processo di riordino del settore dei servizi professionali, il cui basso livello di concentrazione ha persino teso a diminuire ulteriormente negli ultimi tempi.

Una serie d'interventi di riforma dei servizi professionali, attualmente all'esame del Parlamento, oltre a proporre l'allentamento generale delle restrizioni alla pubblicità e dei vincoli all'assetto societario, in modo da permettere ai liberi professionisti di costituirsi in società, prevede anche l'obbligatorietà di una garanzia assicurativa contro i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività. Tali iniziative, in particolare l'obbligatorietà dell'assicurazione, esprimono un orientamento verso forme maggiormente proattive di tutela dei consumatori e di gestione della qualità. Esse tuttavia non contemplano modifiche sostanziali della regolamentazione dell'accesso ai ruoli e apportano miglioramenti solo minori alle regole di condotta, ad esempio i tariffari minimi continuerebbero a essere fissati con decreto ministeriale sulla scorta di proposte in cui sono rappresentati i punti di vista degli ordini professionali.

Nel vigente ordinamento, il ruolo attribuito alle associazioni professionali consente agli operatori già insediati di intralciare fattivamente le riforme tese ad allentare i vincoli all'entrata e a rimuovere le opportunità di rendite di posizione. In questa prospettiva, le funzioni degli organi di autoregolamentazione dovrebbero essere ridimensionate e limitate a una valutazione delle competenze professionali degli iscritti. Ancor più rilevante sarebbe abolire il sistema di tariffe minime fissate per legge o gli schemi tariffari raccomandati e i vincoli alla pubblicità veritiera e all'assetto societario. In Italia, pongono problemi la lunghezza dei tempi necessari per deliberare modifiche regolamentari e i termini ancora più lunghi per una loro eventuale attuazione. Ad esempio, le riforme sull'assetto societario e sulla cooperazione interprofessionale emanate nel 1997, non sono ancora state attuate. Ciò è fonte d'incertezze e di scarsa trasparenza; non è chiaro pertanto come un mercato più dinamico possa svilupparsi in tali circostanze. La legislazione dovrebbe aprirsi a un'ampia gamma di soluzioni organizzative e allentare le rigide regole d'incompatibilità fra le professioni, poiché tali restrizioni contribuiscono a perpetuare una struttura di mercato su scala ridotta e di natura subottimale, non adeguata per sfruttare le economie di scala e di scopo. Alla luce delle tendenze correnti mostrate da questo settore in altri paesi, è probabile che, con il realizzarsi di un mercato sempre più internazionalizzato, nel lungo periodo la struttura di mercato relativamente ridotta di taluni servizi professionali in Italia non sarà più competitiva.

Industrie di rete

La solida raccolta di risultati a livello internazionale ora disponibile, mostra che le politiche di liberalizzazione delle industrie di rete hanno portato a un miglioramento in termini di produttività e di qualità e, spesso, a una diminuzione dei prezzi.⁷¹ Tuttavia, cogliere tali vantaggi non è immediato e una particolare attenzione va riservata al disegno delle riforme (Gonenc *et al.*, 2001). Riflettendo le problematiche connesse al potere di mercato insite a queste industrie, circa la metà delle istruttorie avviate dall'Autorità antitrust nel periodo 1990-2001 hanno riguardato i servizi di rete, come le telecomunicazioni, l'energia e i trasporti. Considerando che questi ultimi rappresentano il 18 per cento del PIL e un'ampia quota degli input intermedi, l'azione dell'*Authority* è coerente con una strategia intesa a intervenire negli ambiti di più vasto impatto per l'economia.

Le riforme regolamentari in Italia hanno aperto questi settori alla concorrenza e il governo ha privatizzato le aziende pubbliche nei campi dell'energia elettrica (ENEL), del gas (ENI) e delle telecomunicazioni (Telecom Italia). La privatizzazione è funzionale alla rimozione di possibili conflitti di interesse fra regolatori e imprese regolate. Lo Stato tuttavia ha mantenuto una quota d'interessi nelle aziende per l'energia elettrica e il gas e detiene una *golden share* in queste due industrie e nelle telecomunicazioni.⁷² Nella misura in cui limita il margine

gestionale dell'impresa, la *golden share* riduce notevolmente le ricadute positive della privatizzazione, costituendo un forte disincentivo all'investimento. Per questi motivi, la Commissione europea ha ripetutamente sollecitato il governo italiano a giustificare tali *golden shares*.⁷³ Una recente raccomandazione emessa dal Comitato consultivo sulle privatizzazioni ha chiesto con insistenza al governo di ridurre l'entità della *golden share* e di definire in modo più ristretto e trasparente i requisiti e i criteri che consentirebbero l'esercizio di tali poteri. Il governo ha di recente liquidato la sua partecipazione residua in Telecom Italia (pari al 3,46 per cento) e confermato la sua intenzione di ridurre la propria partecipazione nell'ENEL, quando le condizioni di mercato lo consentiranno. Sempre nell'intento di ridurre i poteri monopolistici, è stato intrapreso un processo di riorganizzazione verticale. Tuttavia la piena separazione (verticale) della proprietà, che eliminerebbe gli incentivi per l'azienda proprietaria dell'infrastruttura di rete ad esibire una condotta abusiva di esclusione e di discriminazione, non si è ancora realizzata, benché sia in programma.⁷⁴ Al momento, il governo sta considerando un piano di riforma triennale concernente la separazione verticale e la fissazione di un tetto del 10 per cento per le partecipazioni azionarie dell'ENEL e dell'ENI nelle società della rete.

Una recente modifica della Legge antitrust rafforza il potere di vigilanza dell'Autorità garante del mercato sugli abusi perpetrati in questi settori, fornendo gli strumenti legali per prevenire la pratica anticompetitiva dei sussidi incrociati. Essa prescrive la separazione giuridica fra le operazioni nei mercati concorrenziali e in quelli non concorrenziali o dei servizi di interesse economico generale, come i servizi essenziali. Inoltre, ove le imprese proprietarie delle infrastrutture di rete forniscano beni o servizi alle proprie consociate in altri mercati, esse sono tenute a renderli accessibili, a condizioni equivalenti, agli altri operatori concorrenti. Quest'ultima disposizione, in particolare, potrebbe dar luogo ad azioni legali e a istruttorie da parte dell'Autorità antitrust.

Telecomunicazioni

Dalla metà degli anni novanta, la riforma dell'assetto regolamentare del settore italiano delle telecomunicazioni è stata guidata dalla trasposizione delle direttive europee nell'ordinamento italiano. Nel 1997 è stata istituita l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), un organo di regolamentazione indipendente cui compete l'attuazione del quadro regolamentare. Tuttavia, una mancanza di chiarezza nella ripartizione delle funzioni ha reso necessario un coordinamento tra il ministero e l'*authority* (CE, 2002 b).⁷⁵ Nell'assetto regolamentare è prevista una procedura per la risoluzione delle controversie/ricorsi che coinvolge l'AGCOM e l'attribuzione a quest'ultima di un ruolo di mediatore fra le parti. Gli interventi dell'AGCOM hanno contribuito a ridurre il numero di azioni legali promosse contro l'operatore dominante; in caso di inottemperanza degli operatori

Tavola 18. **Competenze e risorse delle autorità di regolamentazione del settore delle telecomunicazioni, 2002**

	Rilascio licenze	Controllo sui prezzi/Accesso	Organico	Bilancio (€ m)
Belgio	R	R/R	39	36,3
Danimarca	M e R	R/R	236	29,8
Germania ¹	R	R/R	1 859	139,9
Grecia	R	R/R	61	16,5
Spagna	M e R	M e R	114	19,1
Francia	M	M/R	149	16,1
Irlanda	R	R/R	102	23,6 ²
Italia	M	R/R	225 ³	44,5
Lussemburgo	M	R/R	30 ²	3,5 ¹
Paesi Bassi	R	R/R	107 ^{2, 3}	13,3 ²
Austria	R	R/R	60	7,9
Portogallo	R	R/R	396	78,6
Finlandia	M	R/R	249	28,0
Svezia	R	M e R/R	204	23,9
Regno Unito	M	R/R	236	27,9

Nota: R = di competenza del regolatore; M = di competenza del ministero.

1. L'autorità di regolamentazione è responsabile sia delle telecomunicazioni sia dei servizi postali.

2. 2001.

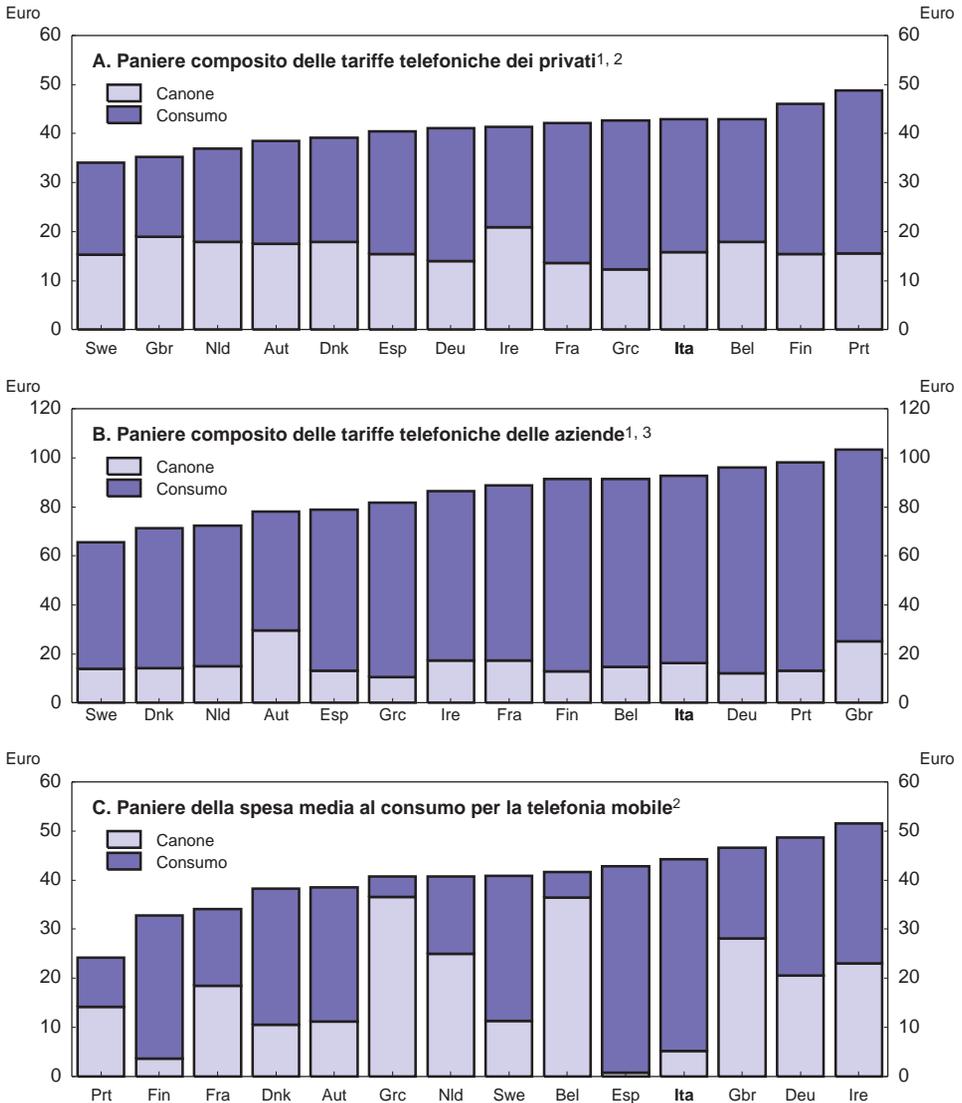
3. Comprende unità impegnate in campi diversi dalle telecomunicazioni (audiovisivo, editoria, ecc.).

Fonte: CE (2002), *Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni*, Allegato 2.

alle deliberazioni dell'organo, quest'ultimo può comminare sanzioni. Sebbene originariamente la responsabilità per il rilascio delle licenze fosse stata conferita all'AGCOM, tale funzione è stata ricondotta in capo al Ministero delle comunicazioni nel 2001. Il Governo dovrebbe valutare la possibilità di restituirla all'AGCOM non appena possibile.⁷⁶ Tuttavia, è in corso una riforma dell'assetto legislativo che conferisce nuove competenze regolamentari al Ministero. Rispetto ad altri paesi dell'UE, l'AGCOM sembra disporre di sufficienti risorse umane e finanziarie. La sua sfera di competenza non si limita alle telecomunicazioni ma include l'intero campo delle comunicazioni, compresa l'editoria, ed è pertanto ben posizionata per trattare anche gli aspetti di convergenza fra emittenza radiotelevisiva e telecomunicazioni (Tavola 18).

Fra i paesi dell'OCSE, il regime regolamentare del settore delle telecomunicazioni italiano è uno dei più proconcorrenziali. Il mercato è molto dinamico e la crescita della produttività del lavoro nel corso degli anni novanta è stata relativamente buona. Sussistono tuttavia ampi margini di miglioramento, poiché i prezzi della telefonia vocale entrambi fissa e mobile e le tariffe di accesso a Internet restano comparativamente elevati (Figure 25 e 26). La situazione sta gradatamente evolvendo grazie ai notevoli vantaggi ottenuti dal consumatore nella telefonia vocale, risultanti da un quadro regolamentare maggiormente orientato alla

Figura 25. **Tariffa telefonica mensile media**
Agosto 2002



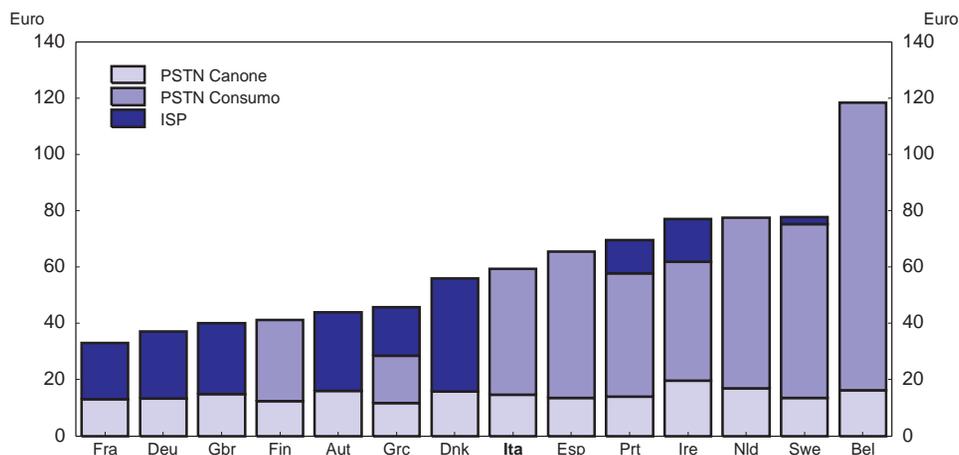
1. Paniere composto comprensivo delle chiamate internazionali e di quelle verso la rete mobile.

2. Imposte comprese.

3. IVA esclusa.

Fonte: OCSE, *Communications Outlook 2003*.

Figura 26. **Pacchetto per accesso Internet¹**
Settembre 2002



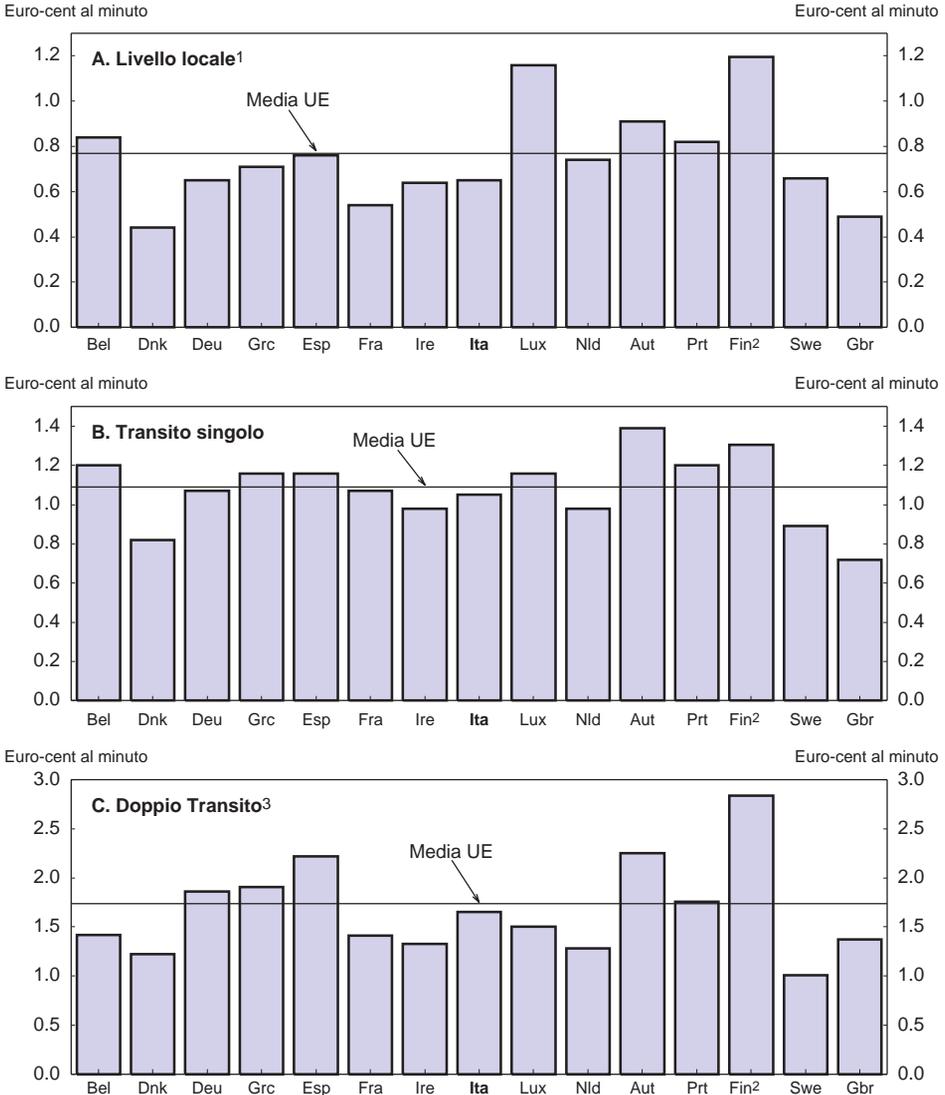
1. Per 40 ore a tariffe PSTN scontate diurne, IVA compresa.

Fonte: OCSE, *Communications Outlook 2003*.

concorrenza. Il regime applicato alle tariffe al dettaglio, che si basa su un sistema di "price cap" (ossia di fissazione di un prezzo massimo), ha generato una riduzione generalizzata della spesa media al consumo.⁷⁷ Le tariffe medie di telefonia fissa sono diminuite del 44 per cento dal 1998 e quelle di telefonia mobile del 33 per cento dal 1995 (AGCOM, 2002).

Altre misure di carattere strutturale volte a stimolare la concorrenza includono l'applicazione dei costi incrementali (*long-run incremental costs* – LRIC) nella determinazione dei costi di interconnessione (non ancora applicati), il servizio di preselezione dell'operatore (per chiamate urbane e a lunga distanza, e per le comunicazioni fissa-mobile), la portabilità del numero per gli utenti della rete fissa e l'accesso disaggregato alla rete locale. Le tariffe d'interconnessione, che influiscono in misura rilevante sulla determinazione dei prezzi praticati dai nuovi entranti, si collocano oggi al di sotto della media UE per tutti e tre i livelli di terminazioni. La differenza è particolarmente marcata nel mercato locale, dove il regolatore ha imposto riduzioni atte a stimolare la concorrenza (Figura 27). Vi è stato altresì un notevole calo dei costi di interconnessione per le terminazioni fissa-mobile. In Italia le tariffe di terminazione verso le reti mobili, che in passato erano state fra le più alte dei paesi dell'UE, si situano ora intorno alla media UE (CE 2002b).

Figura 27. **Tariffe di interconnessione per chiamate verso terminazioni della rete fissa**
2002



1. Nel Lussemburgo non vi è distinzione fra chiamate urbane e interurbane sul territorio nazionale.

2. Il valore si riferisce alla media semplice delle tariffe praticate dai due gestori principali, Sonera e Elisa.

3. I dati per il Regno Unito si riferiscono a una lunghezza di connessione compresa fra 100 e 200 km.

Fonte: CE (2002), *Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni*.

Sostanziali progressi sono stati compiuti sul piano dell'accesso disaggregato alla rete locale e l'Italia occupa oggi il secondo posto per numero di linee disaggregate fra i paesi UE, dopo la Germania. Gli operatori notificati come aventi notevole forza di mercato hanno l'obbligo di fornire l'accesso completamente disaggregato quando il nuovo operatore prende in concessione l'intera linea, ovvero l'accesso condiviso quando questi affitta unicamente la fascia ad alta frequenza adatta al collegamento Internet ad alta velocità. Gli operatori aventi notevole forza di mercato hanno l'obbligo di pubblicare un'offerta di riferimento dei servizi di accesso disaggregato (*reference unbundling offer* – RUO). Il costo dell'accesso completamente disaggregato è sceso nell'ultimo anno a livelli nettamente inferiori a quelli delle linee affittate per l'utenza privata e commerciale. Per l'accesso condiviso, le tariffe italiane sono ora le più basse dell'UE e per l'accesso completamente disaggregato alla rete locale i costi di connessione e i canoni mensili sono al disotto della media europea (Tavola 19). Tali livelli di prezzo dovrebbero incoraggiare l'entrata di nuovi operatori nella rete locale e l'emergere di dinamiche competitive, in particolare nel mercato del collegamento Internet ad alta velocità, dato che il 60 per cento delle linee disaggregate sono utilizzate per la fornitura di servizi DSL. Stante l'assenza d'infrastrutture alternative, in particolare di reti televisive via cavo, i servizi a banda larga in Italia sono cresciuti alquanto lentamente e l'indice di penetrazione è il più basso di tutti i paesi del G7, malgrado gli incentivi governativi.⁷⁸

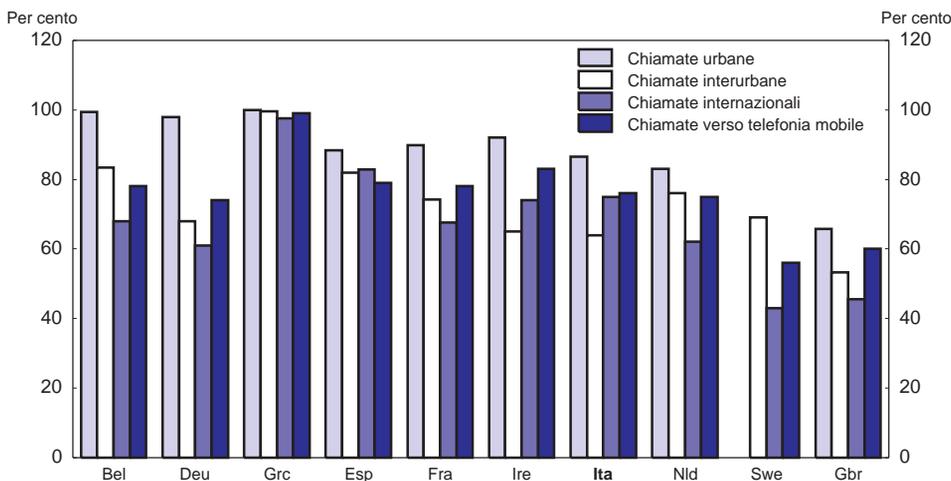
Tavola 19. **Prezzi dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale, 2002**

Euro

	Accesso completamente disaggregato		Accesso condiviso	
	canone mensile	connessione	canone mensile	connessione
Belgio	13,3	79,9	3,2	86,5
Danimarca	8,3	45,4	4,1	178,4
Germania	12,5	70,6	4,8	74,9
Grecia	11,5	123,4	6,9	141,9
Spagna	12,6	20,0	4,8	27,0
Francia	10,5	78,7	2,9	78,7
Irlanda	16,8	121,5	9,0	123,4
Italia	11,1	91,4	2,8	81,0
Lussemburgo	15,8	185,6	7,5	196,2
Paesi Bassi	13,5	79,0	5,6	89,2
Austria	10,9	54,5	5,5	109,0
Portogallo	13,8	82,9	7,9	173,8
Finlandia	14,7	216,0	7,0	160,0
Svezia	11,3	165,2	5,4	118,0
Regno Unito	16,2	140,3	7,0	186,5
Media UE	12,8	103,6	5,6	121,6

Fonte: CE (2002), Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni, Allegato 1.

Figura 28. **Stime delle quote di mercato detenute dagli operatori dominanti, 2001**
Ricavi al dettaglio



Fonte: CE (2002), *Ottava relazione sull'attuazione del quadro normativo per le telecomunicazioni*.

Nonostante le riforme cui si è accennato, l'operare della concorrenza potrebbe essere intralciato dalla posizione dominante che Telecom Italia ha mantenuto in tutti i mercati (Figura 28). Quest'ultima ha inoltre ostacolato i concorrenti ingaggiando attivamente comportamenti anticompetitivi e ricorrendo alle vie legali.⁷⁹ Tuttavia, grazie all'introduzione dell'accesso disaggregato alla rete locale nel 2002 nuovi gestori hanno iniziato a erodere la sua posizione monopolistica. I costi di interconnessione e l'accesso alla rete locale fissano i termini per un'offerta tariffaria competitiva da parte dei nuovi gestori. Il basso livello delle tariffe applicate a questi servizi intermedi dovrebbe incoraggiare nuovi ingressi e risultare in un'ulteriore diminuzione dei prezzi finali pagati dai consumatori e dalle imprese per la telefonia vocale (fissa e mobile) e per il collegamento Internet. In effetti, oltre il 40 per cento degli abbonati usa attualmente un gestore alternativo a Telecom Italia per le comunicazioni urbane e oltre il 50 per cento per quelle interurbane e internazionali (CE, 2002b).

Settore energetico

Chiari progressi sono stati registrati nel processo di liberalizzazione, riordino e privatizzazione del settore dell'energia, contribuendo alla produttività comparativamente elevata di quest'ultimo, specie nella seconda metà degli anni

novanta (Tavola 9). Le due direttive europee sull'energia elettrica e sul gas sono state recepite nell'ordinamento italiano e l'apertura di questi mercati alla concorrenza ha fatto notevoli passi avanti grazie a una vivace attività legislativa. Ciò malgrado, nel settore energetico non si è ancora consolidata una realtà concorrenziale dinamica. Il solo quadro legislativo, difatti, non è sufficiente a raggiungere tale traguardo.

Nel 1995 è stata formalmente istituita l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG), un ente di regolamentazione indipendente entrato in funzione nel 1997. Il suo ambito di intervento comprende la determinazione dei prezzi (comprese le tariffe di accesso alla rete), gli standard qualitativi dei servizi, l'attuazione delle obbligazioni di scorporo e la regolamentazione delle condizioni di accesso alla rete e delle interconnessioni. In generale, l'AEEG ha goduto di un elevato grado di indipendenza dall'esecutivo. Il suo limite di organico è stato fissato a 120 unità, tuttavia nel dicembre del 2000 un provvedimento legislativo ha liberato 30 nuove assunzioni per far fronte ai compiti aggiuntivi connessi con l'attuazione delle direttive UE. L'Autorità per l'energia è finanziata mediante contributi versati annualmente dai fornitori di servizi e, rispetto ad altri paesi UE, sembra detenere solidi fondi (Tavola 20).⁸⁰

Riflettendo una struttura industriale caratterizzata prevalentemente da piccole imprese a bassa intensità energetica e l'importazione di numerosi beni la cui produzione è a elevata intensità di energia, l'Italia evidenzia uno degli indici di intensità energetica più bassi al mondo, inferiore alla metà della media OCSE

Tavola 20. **Competenze e risorse delle autorità di regolamentazione del settore energetico**

	Condizioni di accesso alla rete	Risoluzione controversie	Organico	Bilancio annuale 2002 (€m)
Austria	R(elet.)/R (gas)	R/R	45	9
Belgio	R/R	R/R	68	15
Danimarca	R/R	R/R	30	3
Finlandia	R/R	R/R	15	1
Francia	R/R	R/n.d.	80	9
Germania	N/N	C/C	n.d.	n.d.
Grecia	M/n.d.	R/n.d.	43	4
Irlanda	R/R	R/R	31	6
Italia	R/R	R/R	86	18
Lussemburgo	M and R	R/R	2	n.d.
Paesi Bassi	R/I	C/C	55	6
Portogallo	R/n.d.	R/n.d.	52	7
Regno Unito	R/R	R/R	330	58
Spagna	M/M	R/R	153	19
Svezia	R/R	R/R	33	3

Nota: R = di competenza del regolatore; M = di competenza del ministero; C = autorità di concorrenza; N = non regolamentato; I = ibrido; n.d. = assenza di regolatore.

Fonte: CE (2002c).

(OCSE, 2002e). Questo è anche il risultato degli sforzi di risparmio energetico compiuti in passato. I prezzi del gas naturale si collocano intorno alla media UE, mentre quelli dell'elettricità sono generalmente più elevati (Tavola 21). Se da un lato ciò dipende dall'assenza di pressione concorrenziale, dall'altro è anche il risultato di scelte fatte in passato riguardo allo sviluppo del settore. I costi elevati sono fra l'altro dovuti alla ferma opposizione ambientalista al carbone e al nucleare, che ha determinato una composizione della generazione basata essenzialmente sul petrolio. I prezzi energetici in Italia sono generalmente maggiori che nel resto dei paesi europei appartenenti all'OCSE anche a causa dell'incidenza relativamente forte dell'imposizione.⁸¹ Benché sia prematura una valutazione delle recenti riforme del settore, queste starebbero dando i loro frutti poiché i prezzi di elettricità e gas sono calati nell'ultimo anno (Figura 29).

Dal confronto con altri paesi europei, è chiaro che l'Italia consegue risultati alquanto buoni nell'applicazione della direttiva sull'elettricità e nell'apertura del mercato alla concorrenza (Tavola 22). Le attività di produzione, trasmissione e distribuzione sono state conferite a soggetti giuridici distinti riuniti sotto la stessa proprietà. Oltre a separare la gestione della trasmissione sul piano giuridico, nel 2000 è stato istituito il Gestore Rete Trasmissione Nazionale (GRTN), il cui azionista unico è lo Stato. Sebbene la rete di trasmissione elettrica nazionale sia ancora di proprietà dell'ENEL, il GRTN ne gestisce in modo indipendente l'utilizzo, la manutenzione e lo sviluppo. Esso è anche competente per la costruzione di nuove linee, facoltà di cui si è avvalso nel caso di un progetto di interconnessione con la Svizzera, visti i continui rinvii frapposti dall'ENEL. Al momento è all'esame del Parlamento una riforma completa del settore dell'energia (il "decreto Marzano") che include la proposta di riunire la proprietà e la gestione della rete elettrica nazionale in un unico soggetto (separato) e la sua quotazione in borsa.⁸² Le altre riforme previste nel settore dell'energia riguardano: i) un regime tariffario più orientato al mercato per l'accesso alla rete di trasmissione elettrica, ii) un'accelerazione della liberalizzazione dell'elettricità sul lato della domanda, iii) lo snellimento della procedura di decisione per i progetti d'infrastrutture d'interconnessione elettrica, iv) rafforzamento degli incentivi a favore dei progetti d'infrastrutture e v) una maggiore chiarezza nella definizione dei poteri e delle responsabilità delle autorità regolatrici circa l'autorizzazione per i nuovi impianti da realizzare. Quest'iniziativa costituisce un passo nella giusta direzione, nel contempo tuttavia il governo dovrebbe anche procedere nei tempi più brevi all'introduzione della borsa elettrica, più volte procrastinata a causa delle preoccupazioni circa la capacità degli operatori ad agire in una prospettiva strategica. È previsto che l'ENEL venda una ulteriore quota di produzione di 15 GW, riducendo quindi la sua influenza sui prezzi del pool. Il lancio della borsa elettrica è ora previsto per l'ultima parte del 2003.⁸³

La concentrazione del mercato all'ingrosso dell'elettricità resta una questione irrisolta nella maggior parte degli Stati membri e l'Italia figura fra i pochi

Tavola 21. **Prezzi al dettaglio dell'energia elettrica e del gas**
2° semestre 2002

	Elettricità (euro/MWh)			Gas (euro/GJ)		
	Famiglie	Industria		Famiglie	Industria	
		Grandi utenze industriali ¹	Piccole imprese commerciali ²		Grandi utenze industriali ³	Piccole imprese commerciali ⁴
Austria	93,1	59,8 ⁵	96,5	11,6	4,8	8,1
Belgio	111,1	58,1	129,9	13,8	4,3	7,4
Danimarca	84,4	43,3	66,6	8,1	4,3	8,1
Finlandia	70,2	36,5	56,6	n.d.	4,4	n.d.
Francia	92,3	48,7	86,1	13,5	3,7	7,5
Germania	124,9	51,7	128,6	13,6	5,1	7,5
Grecia	58,0	50,0	87,0	n.d.	n.d.	n.d.
Irlanda	88,3	64,8	127,4	14,4	4,6	7,1
Italia	141,8	73,5	100,6	10,6	4,6	9,3
Lussemburgo	115,1	38,3	121,7	11,6	5,4	6,5
Paesi Bassi	98,2	48,5 ⁶	106,4 ⁷	9,9	2,8 ⁸	6,1 ⁷
Portogallo	122,3	55,6	99,9	15,0	4,4	9,6
Regno Unito	97,4	47,0	86,1	9,6	4,1	6,0
Spagna	85,9	46,6	98,6	12,8	4,0	7,8
Svezia	68,8	25,8	35,7	11,6	3,5	7,1
Unione europea ⁹	96,8	49,9	95,2	12,0	4,3	7,5

1. Categoria Eurostat Ig (Consumo annuo: 24 000 MWh).

2. Categoria Eurostat Ib (Consumo annuo: 50 MWh).

3. Categoria Eurostat I4-I (Consumo annuo: 418 600GJ).

4. Categoria Eurostat II (Consumo annuo: 418,6 GJ).

5. 1° semestre 1999.

6. 2° semestre 1999.

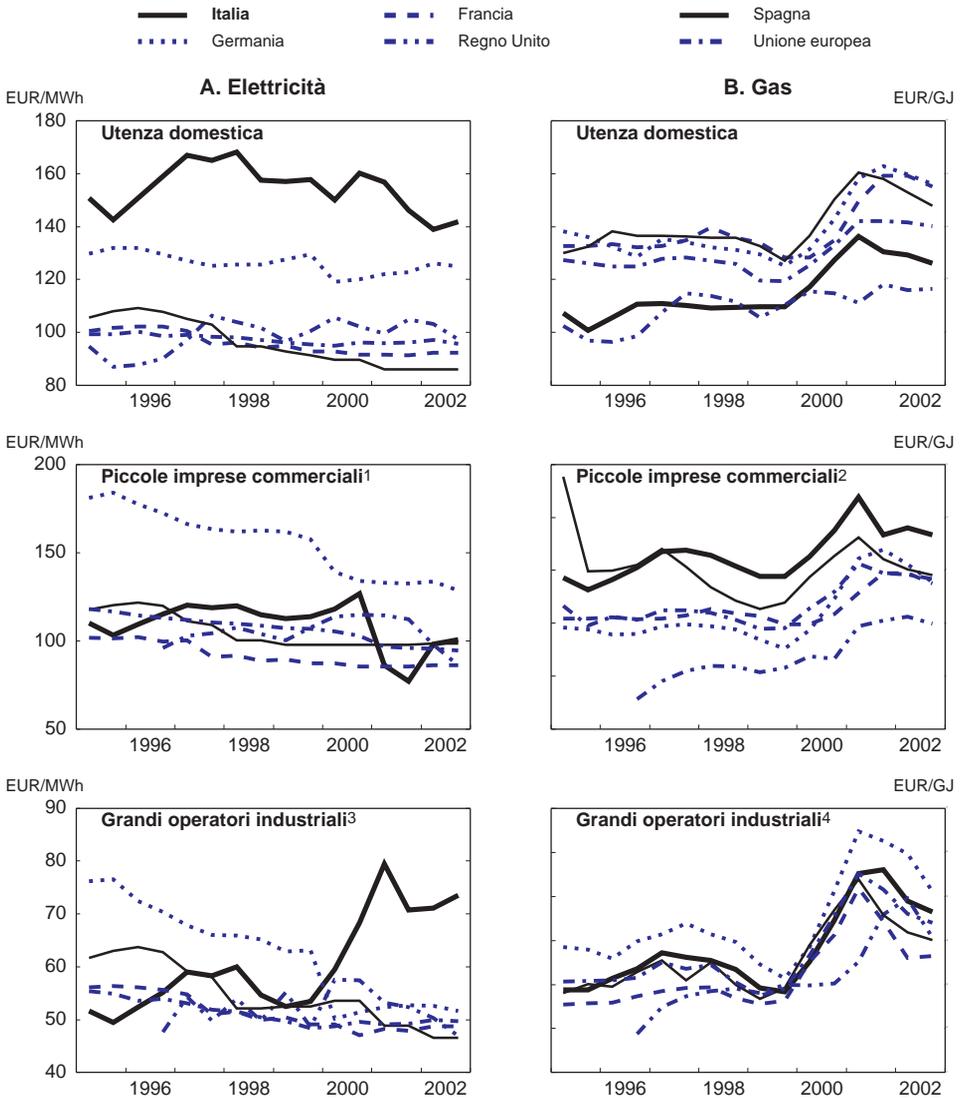
7. 2° semestre 2001.

8. 1° semestre 2000.

9. Media semplice.

Fonte: Eurostat.

Figura 29. Prezzi dell'elettricità e del gas, 1995-2002



1. Categoria Eurostat Ib (Consumo annuo: 50 MWh).
 2. Categoria Eurostat I1 (Consumo annuo: 418,6 GJ).
 3. Categoria Eurostat Ig (Consumo annuo: 24 000 MWh).
 4. Categoria Eurostat I4-1 (Consumo annuo: 418 600 GJ).
- Fonte: Eurostat.

Tavola 22. **Indicatori del mercato dell'elettricità e attuazione della direttiva UE sull'elettricità, 2002¹**

	Data di Apertura Totale Della domanda	Separazione		Cambio di Fornitore (grandi utenze)	Concentrazione (CR3)		Indice di concentrazione e HH ⁴	Concorrenza potenziale delle importazioni ⁵	Carico della rete ⁷	
		Trasmissione ³	Distribuzione ³		Produzione	Vendite al dettaglio			Medio voltaggio	Basso voltaggio
Austria	2001	L	C	20-30%	45	67	2 028	21	20	65
Belgio	2003	L	L	2-5%	96	53	6 118	25	15	n.d.
Danimarca	2003	L	L	n.d.	78	38	4 018	39	15	25
Finlandia	1997	P	G	n.d.	45	33	2 472	22	15	35
Francia	–	G	C	10-20%	92	90	9 606	12	15	50
Germania	1999	L	C	20-30%	64	50	1 756	11	25	55
Grecia	–	L	C	0%	97	100	10 000	12	15	n.d.
Irlanda	2005	L	G	10-20%	97	90	9 418	7	10	40
Italia ²	2004	L	L	>50%	69	72	5 560	14	10	n.d.
Lussemburgo	–	G	C	10-20%	n.d.	100	8 158	100	20	n.d.
Paesi Bassi	2003	P	G	20-30%	59	48	1 814	19	10	35
Portogallo	2003	L	C	5-10%	82	99	4 008	30	15	n.d.
Regno Unito	1998	P	L	>50%	36	42	1 044	3	n.d.	40
Spagna	2003	P	L	10-20%	83	94	2 466	4	15	45
Svezia	1998	P	L	n.d.	90	47	2 538	29	10	40

1. Dati riferiti al 2002, ad eccezione delle misure di concentrazione, 2000.

2. L'apertura del mercato prevista per il 2004 riguarda unicamente le utenze diverse da quelle domestiche.

3. Separazione degli operatori. C = contabile, L= legale, G = gestionale e P = proprietaria.

4. Stime di cambio di fornitori per il periodo 1998-2001

5. Indice HH della produzione elettrica. In generale, un mercato è considerato competitivo con un indice HH < 1000; moderatamente concentrato con 1000 < HH < 1800; e fortemente concentrato con un HH > 1800.

6. In percentuale della capacità produttiva nazionale.

7. Carico medio stimato, €/MWh.

Fonte: CE (2002c), AEEG (2002).

paesi ad aver evidenziato dei progressi di recente. Sul fronte della produzione, emergono lentamente spinte competitive e l'ENEL ha ceduto recentemente ulteriori 15GW della propria capacità. Da un raffronto internazionale degli indici di concentrazione dei primi tre operatori emerge che il mercato della produzione d'energia elettrica in Italia è meno concentrato di quello di altri paesi europei; l'indice Herfindahl-Hirschman (HH) per contro è più elevato rispetto alla maggior parte dei paesi europei, riflettendo una distribuzione disuguale delle quote di mercato.⁸⁴ Paradossalmente, il decreto emanato in attuazione della direttiva UE sul gas (si veda oltre) potrebbe avere ricadute più immediate per la concorrenza nel mercato della generazione elettrica, dato che fornisce all'ENI un incentivo per accrescere l'uso del gas naturale nella produzione di elettricità. L'apertura dell'attività di produzione alla concorrenza e la cessione di una parte della rete distributiva municipale delle grandi città, hanno condotto altresì a un progressivo aumento delle utenze che hanno cambiato operatore, con uno spostamento di oltre il 50 per cento dei grandi utenti industriali. Di conseguenza, le vendite complessive del gruppo ENEL sono diminuite dell'8 per cento fra il 2001 e il 2002 (AEEG, 2002).

Il decreto attuativo della direttiva UE sul gas è, per molti versi, più pro-concorrenziale rispetto ai requisiti minimi fissati dalla direttiva stessa (Tavola 23). Tuttavia, siamo ancora lontani dallo sviluppo di un mercato competitivo. Un primo requisito per l'instaurazione di un ambiente concorrenziale è un accesso non discriminatorio alla rete a prezzi competitivi. Tuttavia, diversamente dalla rete elettrica, quella di trasmissione del gas appartiene a una consociata dell'ENI che ne cura allo stesso tempo la gestione. Le tariffe di accesso alla rete tendono a collocarsi ancora nelle fasce alte rispetto ad altri paesi europei, il che potrebbe indicare l'esigenza di un maggior rigore del controllo regolamentare e dello scorporo delle infrastrutture di trasmissione e di distribuzione (CE, 2002c).⁸⁵ Il secondo requisito è quello di porre fine al monopolio di importazione e di vendita del gas. Di recente l'Autorità antitrust, riscontrando un abuso di posizione dominante da parte di ENI S.p.A., ha ingiunto alla società di migliorare la qualità della propria rete di trasmissione. Il gruppo ENI possiede inoltre il 98 per cento delle capacità di stoccaggio,⁸⁶ L'accesso a tali infrastrutture ha carattere strategico per il configurarsi di una concorrenza efficiente nei confronti dell'ENI, per cui una separazione verticale sarebbe fortemente auspicabile. In mancanza di questa, sarebbe come minimo necessaria una separazione giuridica dello stoccaggio. Sebbene il mercato del gas per consumo finale sia stato completamente liberalizzato, in molti casi la "scelta" è ancora limitata a una sola azienda, specie nei mercati locali che, in gran parte, continuano a dipendere da un fornitore unico. Il ricorso ad aste competitive per la distribuzione del gas, anch'esse previste dal decreto legge, non inizieranno prima del 2005. Infine, il trasferimento di potestà alle amministrazioni locali procrastinerà ulteriormente la fine del monopolio di distribuzione (AEEG, 2002).

Tavola 23. **Indicatori del mercato del gas e attuazione della direttiva UE sul gas, 2002¹**

	Data di apertura totale della domanda	Separazione		Cambio Fornitore (grandi utenze)	Indice di Concentrazione		Programma liberalizzazione del gas	Costi accesso rete
		Trasmissione ²	Distribuzione ³		% disponibile di gas (CRI)	HH ⁴		Grandi utenze (€/mwh) ⁵
Austria	2002	L	L	<2%	80	7 598	NO	n.d.
Belgio	2003	L	L	n.d.	n.d.	10 000	NO	1,0 – 2,0
Danimarca	2004	L	L	2-5%	90	2 841	NO	2,5
Francia	–	A	A	20-30%	90	5 932	NO	2,0 – 5,0
Germania	2000	A	A	<2%	54	2 405	Previsto	2,0 – 7,5
Irlanda	2005	G	G	20-30%	n.d.	5 883	NO	1,5 - 2,5
Italia	2003	L	L	10-20%	75	4 916	SÌ	2,0 – 4,0
Lussemburgo	–	C	C	5-10%	100	10 000	NO	1,0 – 1,0
Paesi Bassi	2003	G	C	30-50%	80	2 634	NO	0,5 – 1,0
Regno Unito	1998	P	P	>50%	50	894	SÌ	1,5 –3,0
Spagna	2003	P	L	20-30%	57	9 761	SÌ	2,0 – 2,5
Svezia	2006	C	C	<2%	100	10 000	NO	3,5

1. Dati riferiti al 2002, ad eccezione delle misure di concentrazione, 2000.

2. Separazione degli operatori. C = contabile, L = legale, G = gestionale e P = proprietario.

3. Stime di cambio di fornitori per il periodo 1998-2001

4. In generale, un mercato è considerato competitivo con un indice HH < 1000; moderatamente concentrato con 1000 < HH < 1800 e fortemente concentrato con un HH > 1800.

5. Valore stimato arrotondato al più vicino €.

Fonte: CE (2002c), AEEG (2002).

Il governo italiano ha teso a focalizzare i propri interventi sulla concentrazione dell'offerta nazionale, prescrivendo l'alienazione obbligatoria di parte degli impianti di generazione e tetti antitrust per le quote del mercato del gas.⁸⁷ In tale prospettiva, i mercati dell'elettricità e del gas in Italia sono in un certo qual modo, "tagliati fuori" dagli altri mercati europei e non si è considerato con sufficiente attenzione il potenziale competitivo offerto dall'estero, potenziando ad esempio, l'interconnessione per le importazioni d'energia elettrica e potenziando la capacità d'interconnessione elettrica (anche se quest'ultimo punto sarà parzialmente integrato nel decreto Marziano). Inoltre, la devoluzione di poteri agli enti locali ha comportato aspetti particolarmente delicati per il settore energetico poiché, generando incertezza riguardo all'autorizzazione di nuovi progetti e ha rallentato il ritmo degli investimenti nelle infrastrutture (IEA, 2003). Ciò è avvenuto nonostante il decreto "sblocca centrali" del 2002, teso a snellire il processo decisionale mediante la riduzione a 180 giorni l'iter autorizzativo per la costruzione di nuove centrali.

Indipendenza delle autorità di regolamentazione

L'esperienza maturata dai paesi OCSE mostra come l'indipendenza delle autorità di regolamentazione riduca l'incertezza e promuova la *performance* (Gonenc *et al.*, 2001; OCSE, 2002i). Anche se rispetto ad altri paesi europei l'Italia ha adottato un approccio alquanto innovatore al momento di istituire le proprie autorità di regolamentazione, attualmente si percepisce una certa tensione riguardo al ruolo e al grado d'indipendenza di tali organi. Più di recente, i poteri dei regolatori settoriali sono stati erosi in una certa misura. Nel settore delle telecomunicazioni, ad esempio, la potestà di rilasciare le licenze è stata sottratta all'Autorità per le Garanzie della Comunicazione ed è stata riattribuita al Ministero delle comunicazioni. Nel campo dell'energia elettrica, il governo ha rimandato la creazione della borsa per l'elettricità e nel 2002 il governo, adducendo al timore di una ripresa dell'inflazione, ha bloccato la decisione dell'*authority* competente di aumentare i prezzi dell'elettricità. Il governo ha ora l'inderogabile autorità di approvare le tariffe. Riguardo al mercato del gas, sebbene esso sia regolamentato dall'AEEG, gli indirizzi strategici per il settore sono definiti dal Ministero dell'industria.⁸⁸ Al momento il governo sta riesaminando il ruolo delle autorità di regolamentazione in generale ed è in fase di discussione una riforma dell'assetto legislativo che conferisce nuovi poteri regolatori ai Ministri. L'intervento pubblico nelle decisioni delle autorità di regolamentazione crea incertezza e costituisce un passo nella direzione sbagliata.

Conclusione e raccomandazioni

Nell'ultimo decennio la concorrenza nei mercati dei prodotti si è intensificata grazie a un esteso programma di privatizzazioni, all'apertura del mercato e

alla deregolamentazione, cui si è accompagnata un'opportuna revisione dell'assetto normativo e istituzionale. Malgrado la liberalizzazione, continua a sussistere una forte regolamentazione dei mercati dei prodotti che, coniugata con una rigida normativa del mercato del lavoro, può pregiudicare lo sviluppo imprenditoriale e ridurre il potenziale di crescita. Permangono quindi notevoli margini di miglioramento e il rafforzamento della crescita dipenderà in modo critico dall'abbattimento delle barriere all'entrata e delle distorsioni del gioco concorrenziale. La semplificazione della complessità regolamentare e lo snellimento delle procedure amministrative e burocratiche consentirebbero di rimuovere importanti impedimenti all'entrata e allo sviluppo delle imprese, alle attività innovative e agli investimenti diretti esteri. Sebbene non siano previste deroghe di carattere generale alla Legge antitrust italiana, comportamenti anticoncorrenziali sono spesso autorizzati o prescritti da altre leggi o provvedimenti governativi. In talune aree di attività, l'attuazione di un gran numero di riforme è intralciata dal fatto che le autorità locali, che hanno notevoli poteri regolamentari, sono maggiormente esposte alle pressioni di consolidati interessi economici locali che sarebbero danneggiati da una maggiore concorrenza. Il Riquadro 4 riassume in forma sintetica le raccomandazioni formulate sulla base delle conclusioni presentate nel presente capitolo.

L'Autorità antitrust ha svolto un ruolo attivo nel propugnare e far applicare le norme sulla concorrenza. Essa tuttavia non dispone di alcuni dei poteri coercitivi di certe sue omologhe estere. In questa prospettiva, occorrerebbe mettere a disposizione dell'Autorità una gamma più ampia di sanzioni, comprendente strumenti più adeguati a contrastare le restrizioni imposte tramite le associazioni. Ad esempio le sanzioni individuali o penali in caso d'intese illecite sono state applicate in alcuni Paesi. Nei settori della distribuzione e dei servizi professionali, nonostante la riforma di questi ultimi anni, permangono solide barriere all'entrata. In considerazione della *performance* più che modesta di questi comparti rispetto ad altri paesi dell'OCSE, vi è un'acuta necessità di altre riforme. Il processo di decentramento dei poteri regolamentari e legislativi ha penalizzato la concorrenza nel commercio al dettaglio, poiché una moltitudine di norme hanno impedito l'apertura di grandi strutture di vendita. Nei servizi professionali, infine, le recenti riforme continuano a prevedere il coinvolgimento delle associazioni di categoria nella determinazione delle tariffe.

Nonostante le posizioni dominanti tuttora detenute da taluni operatori storici delle industrie di rete e la necessità di far avanzare ulteriormente il processo di riorganizzazione, grazie alle riforme regolamentari che hanno aperto questi settori alla concorrenza emergono lentamente spinte competitive. In particolare, la liberalizzazione delle telecomunicazioni è stata un successo e il mercato è molto dinamico. Nel campo dell'energia, i prezzi dell'elettricità comparativamente elevati sono in parte dovuti alla forte opposizione ambientalista al carbone e al nucleare, che ha condotto a elevati costi di generazione. I programmi di privatizzazione

Riquadro 4. **Raccomandazioni tese a promuovere la concorrenza nel mercato dei prodotti**

Nell'ultimo decennio la concorrenza sul mercato dei prodotti si è intensificata sia grazie a un'azione di ampio respiro sul fronte della privatizzazione, liberalizzazione e riforma regolamentare delle industrie di rete e dei servizi pubblici locali, sia per effetto dell'adozione di una legislazione a tutela della concorrenza e alla sua fattiva applicazione. Tuttavia molto resta ancora da fare e, sulla scorta dell'analisi presentata in questo capitolo, occorrono iniziative di policy per garantire e al contempo accrescere la competitività dei mercati dei prodotti.

Legislazione sulla concorrenza e sua applicazione

Nonostante la fattiva azione dell'Autorità antitrust volta a propugnare e far applicare le norme sulla concorrenza, vi sono ancora margini di miglioramento. In particolare:

- Taluni aspetti del sistema sanzionatorio andrebbero rafforzati. L'introduzione di sanzioni individuali migliorerebbe il grado di ottemperanza in aree come quella dei servizi professionali. Ove le restrizioni siano imposte tramite un'associazione di categoria, l'Autorità dovrebbe avere la facoltà di infliggere multe in capo agli stessi associati, poiché l'associazione tipicamente non ha un fatturato propriamente detto.
- Andrebbe considerata l'adozione di un chiaro ed esplicito programma di clemenza per rafforzare il carattere dissuasivo e l'osservanza delle regole e le sanzioni penali contro le intese illegittime

Politiche regolamentari

Settori competitivi

- Si avverte in particolare la necessità di riforme regolamentari nel settore della distribuzione e dei servizi professionali, in considerazione della debole dinamica da essi evidenziata rispetto ad altri paesi OCSE. Se da una parte, la Legge antitrust non prevede esenzioni di carattere generale, d'altra parte le legislazioni e i regolamenti specifici creano spesso immunità o distorsioni capaci di inibire la concorrenza. In particolare:
- Per assicurare un efficace confronto competitivo è necessaria un'ulteriore deregolamentazione della distribuzione al dettaglio. Le modifiche legislative hanno portato alla rimozione delle restrizioni per i piccoli esercizi, ma restano ancora da ridurre le barriere all'entrata e le restrizioni all'apertura delle grandi strutture di vendita al dettaglio.
- La devoluzione di poteri normativi sul piano regionale e locale ha avuto seguiti difficili per il processo di liberalizzazione. Un maggiore impegno è necessario per garantire che questa strategia di decentramento non penalizzi la competitività del commercio al dettaglio. A tal fine, è richiesto un miglior coordinamento degli obiettivi di politica in materia di concorrenza fra i diversi livelli di governo.

Riquadro 4. Raccomandazioni tese a promuovere la concorrenza nel mercato dei prodotti (segue)

- Con riferimento ai servizi professionali, le riforme regolamentari dovranno spingersi oltre le attuali proposte se si vogliono conseguire obiettivi di concorrenza. Il ruolo delle associazioni professionali andrebbe ridimensionato e limitato alla valutazione delle capacità professionali degli iscritti.
- La decisione per legge di prezzi minimi o di schemi tariffari raccomandati dovrebbe essere abolita.
- Tali cambiamenti non sono tuttavia sufficienti, nonostante l'allentamento dei vincoli alla pubblicità negli ultimi anni. Riguardo ai vincoli all'assetto societario, le modifiche legislative concernenti il loro allentamento, emanate nel 1997, dovrebbero trovare immediata attuazione ed esecutività.

Industrie di rete

Gli ostacoli alla concorrenza permangono, nonostante i notevoli progressi nella liberalizzazione delle industrie di rete e l'introduzione di numerose migliori pratiche. Le priorità definite in questo settore consistono nel :

- Procedere nelle privatizzazioni, cedendo le residue partecipazioni pubbliche nei comparti dell'elettricità e del gas ed eliminando la *golden share* nei due settori e nelle telecomunicazioni.
- Proseguire nella riorganizzazione delle imprese dominanti e nella riduzione delle loro quote di mercato. Accrescere la concorrenza tramite la separazione verticale delle industrie di rete, la quale è uno strumento idoneo e auspicabile per un accesso non discriminatorio ai servizi essenziali. E' auspicabile una separazione verticale per assicurare un accesso non discriminatorio ai servizi essenziali e l'uso attuale della separazione legale potrebbe essere insufficiente, se non fosse adeguatamente legato a una forte e indipendente supervisione.
- Unificare la proprietà e la gestione della rete di trasmissione in un unico soggetto nel comparto elettrico, che occorre separare verticalmente dalla produzione. In quello del gas, sarebbe auspicabile una separazione verticale delle infrastrutture di stoccaggio, o, in assenza di questa, almeno il loro scorporo sul piano giuridico.
- Pervenire rapidamente alla messa in opera della borsa elettrica.
- Assicurare l'indipendenza delle autorità di regolamentazione settoriale. La responsabilità per il rilascio delle licenze dovrebbe essere ricondotta in capo all'autorità per le comunicazioni.

delle industrie di rete dovrebbero essere accelerati. Il Governo, mantiene una quota di maggioranza nella società del gas e *golden share* in quelle delle telecomunicazioni e dell'elettricità; ciò nonostante le ripetute richieste da parte della

Commissione europea di giustificare questi poteri speciali e, in alcuni casi, di eliminarli. Più di recente, l'indipendenza delle autorità di settore pare essere stata in certa misura indebolita. La competenza per rilasciare le licenze è stata revocata all'autorità per le comunicazioni per essere riassegnata al Ministero. Il governo ha procrastinato la messa in opera della borsa elettrica ed è altresì intervenuto in oggetto alle tariffe stabilite di recente dall'*authority*. Questi orientamenti, che rischiano di compromettere i traguardi già raggiunti, devono essere rovesciati. In particolare, occorre garantire l'indipendenza del regolatore dai poteri politici nell'assolvimento delle funzioni connesse al rilascio delle licenze e alla determinazione delle tariffe.

Note

1. La tendenza del PIL per ore lavorate è allo stesso livello degli Stati Uniti, dati OCSE (2003*b*), Tavola A5.1.
2. La forte tendenza al ribasso dell'indicatore di fiducia dei consumatori sembra essersi stabilizzato nei primi cinque mesi del 2003, anche se oscilla intorno ai minimi storici, mentre quello delle imprese continua il ribasso. Una netta risalita probabilmente, inizierà solo nella seconda parte dell'anno.
3. In particolare, il rischio del tasso di cambio sembra già materializzarsi: mentre scriviamo, la parità euro-dollaro è dello 1,9 per cento più forte di quanto assunto nell'*Economic Outlook* 73(2003*a*), che contiene una completa discussione delle proiezioni italiane e dell'OCSE e dei rischi.
4. Cfr. Banca d'Italia (2003*a*), Figure 28 e 29 e Tavola 16.
5. Cioè, supponendo che i dati che si riferiscono a tali lavoratori non siano già stati inseriti nelle stime dell'Istat sull'occupazione irregolare che rappresenta una parte delle normali statistiche sul mercato del lavoro.
6. Uno studio della Banca d'Italia suggerisce che lo shock del passaggio all'euro è stato più accentuate in Italia rispetto ad altri paesi dell'area euro. Cfr. Banca d'Italia (2003*a*), pp. 52-53.
7. Cfr. Ferri e Inzerillo (2002) e ISAE (2003*b*) e *Indagine Sole 24 Ore – Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e di crescita*, www.bancaditalia.it/pubblicazioni/statistiche/.
8. Gli studi sopramenzionati indicano che l'insufficienza della domanda è il principale fattore del recente calo degli investimenti, seguito dalla carenza di finanziamento.
9. In base alle stime OCSE, tra il 1998 e il 2004, il saldo primario corretto per il ciclo si ridurrà complessivamente di 3 punti percentuali del PIL. Circa la metà del calo dovrebbe essere raggiunta nel 2004 quando i tagli fiscali precedenti avranno esplicito tutto il loro impatto. Il declino sarebbe ancora maggiore se la politica fiscale non prevedesse più cartolarizzazioni immobiliari e altre misure "una tantum", le quali non hanno alcun effetto sulla domanda interna (Figura 5).
10. Se l'Italia avesse rispettato l'obiettivo del 5 per cento del saldo strutturale primario stabilito nel programma di medio termine (DPEF) dal 1997 in poi, invece di diminuire al 2 per cento entro il 2004, come previsto dall'OCSE, il debito avrebbe raggiunto livelli decisamente inferiori.
11. Cfr. OCSE (2003*b*) per un'analisi completa delle performance di crescita dei Paesi OCSE.
12. *Ibid.*

13. Ipotizzando che la produttività potenziale di coloro che non fanno parte della forza di lavoro sia circa la metà di quella di coloro attualmente impiegati.
14. Nicoletti e Scarpetta (2003) stimano che se in cui alcuni paesi UE, tra cui l'Italia, la percentuale di aziende possedute dallo Stato si allineasse a una quota media OCSE, la crescita del PTF, in termini di valore aggiunto, guadagnerebbe 0,7 punti percentuali. L'allineamento verso una media OCSE di liberalizzazione all'entrata si tradurrebbe invece in un aumento del PTF di 0,2-0,4 punti percentuali.
15. Cfr. OCSE (2001*b*).
16. L'OCSE prevede che a politiche immutate, l'effetto stimato dovuto alle fasce di età sulla partecipazione alla forza lavoro sarebbe negativo a circa -0,15 punti percentuali già nel 2008 e, in termini assoluti, aumenterebbe progressivamente fino a toccare, nel 2030, i -4,1 punti percentuali.
17. Nel 2001, analisi di *benchmarking* competitivo collocavano l'Italia ai seguenti posti della graduatoria: per Merrill Lynch l'Italia era al 17° posto su 18 paesi; per il World Economic Forum era 24ma su 58 paesi nella classifica globale e tra gli ultimissimi nella classifica riguardante la burocrazia e l'efficienza del sistema giudiziario; per l'IMD di Losanna tra 49 paesi censiti l'Italia figurava al 32°. Cfr. Ministero delle Attività Produttive (2003). Per la classifica 2002 dell'IDM, Cfr. *Il Sole 24 Ore* "Competitività, l'Italia arretra ancora", 14 maggio 2003.
18. Ciò può indurre a credere che l'Italia sia entrata nell'area dell'euro con un tasso di cambio "svantaggioso". Tuttavia, una simile osservazione viene avanzata nei confronti della Germania, il cui differenziale di crescita negativo nei confronti dell'area dell'euro è persino maggiore. Tali affermazioni non hanno alcun fondamento in quanto la Germania è il maggior partner commerciale dell'Italia. Un tasso di cambio più favorevole avrebbe permesso all'Italia di avere più tempo per effettuare i necessari adeguamenti strutturali, ma questi sarebbero anche potuti avvenire con più ritardo.
19. Cfr. Nicoletti *et al.*
20. Cfr. *Il Sole 24 Ore*, Marzo 2003, p. 17.
21. Cfr. OCSE (2003), "Policies and international integration: influences on trade and foreign direct investment," ECO/CPE/WP1(2003)3.
22. L'obiettivo a medio termine delle Autorità è stato quello di raggiungere tassi di crescita annui del 4-5 per cento nel Mezzogiorno.
23. Cfr. Comitato di Sorveglianza QCS (2003).
24. Il principale incentivo è stata l'allocazione di una riserva di premialità per le performance, di circa 5 miliardi di euro nel 2003; Cfr. www.dps.tesoro.it/uval_linee_premialita.asp.
25. Nell'ambito della spesa capitale per il Sud, la quota destinata alle infrastrutture è salita dal 44 per cento nel 1998 al 60 per cento nel 2002; all'opposto la quota destinata ai sussidi statali è calata.
26. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003).
27. Per uno studio sui sussidi al credito in Italia Cfr. Gobbi (1996). Si troverà una dimostrazione econometrica di una correlazione positiva fra i sussidi al credito e una scarsa qualità del credito in Bonaccorsi di Patti e Gobbi (2001).
28. Svolgendo il ruolo di valutatori dell'eligibilità dei progetti di investimento agli aiuti pubblici (come previsto dalla Legge 488/92, DLS 297/99) le banche hanno apparentemente applicato criteri "addolciti" relativamente diversi da quelli utilizzati quando esaminano progetti che prevedono l'impiego dei loro soldi, in modo tale da massimizzare

- il numero di programmi eleggibili e i propri compensi. Cfr. Da Rin *et al.* (2000).
29. Bofondi e Gobbi presentano una prova empirica a sostegno di tale risultato teorico standard utilizzando dati sui mercati italiani locali del credito.
 30. Le stime ISTAT sull'economia sommersa si basano sull'"approccio della produzione" a sua volta costruito principalmente sul metodo del fattore lavoro (Cfr. OCSE, 2002). Se si utilizza l'approccio della domanda di moneta, l'economia sotterranea risulta più diffusa (circa il 27 per cento del PIL ufficiale nel periodo 1996-1997 secondo Schneider ed Enste, 2000). La differenza tra le due stime potrebbe essere in parte spiegata dal fatto che nell'approccio della domanda di moneta sono prese in considerazione anche le attività illegali.
 31. ISAE (2002).
 32. CNEL (2002).
 33. Boeri (2002).
 34. Cfr. Figura 32, Diagramma B. Va rilevato che questa figura sottostima la pressione fiscale nella misura in cui i lavoratori, nell'acquisto di beni e servizi, pagano un 20 per cento di IVA. Anche se ciò non può essere considerato un fattore di differenziazione tra occupazione regolare e non, va sottolineato che nel 1998, il tasso IVA effettivo era dell'8,5 per cento a indicazione che anche nel caso delle imposte indirette vi potrebbero essere problemi di inosservanza. Cfr. Jourmard (2002). Inoltre, i datori di lavoro corrispondono inoltre un 5 per cento di imposta indiretta sul valore aggiunto, di cui i costi salariali costituiscono una grande componente, pagata solo sui lavoratori regolari, ma non presa in considerazione nell'incidenza sopra indicata.
 35. Nella metà degli anni Novanta, l'indicatore di Gini al lordo delle tasse e dei trasferimenti era 51 per l'Italia e 45 per gli Stati Uniti. Al netto di tasse e trasferimenti, entrambi i paesi erano intorno a 34. Cfr. Burniaux *et al.* (1998), Tavola 3.2.
 36. Cfr. OCSE *Jobs Study* 1996.
 37. Cfr. Capitolo IV sulla riforma pensionistica.
 38. Durante il 2003, il Parlamento ha trasformato il decreto in legge ordinaria cosicché le procedure di controllo della spesa introdotte dal decreto fanno ora parte integrante del meccanismo di monitoraggio delle finanze pubbliche italiane.
 39. Questa misura potrebbe essere solo in parte idonea a controllare le spese delle istituzioni pubbliche in quanto queste ultime possono prelevare finanziamenti non solo dal bilancio, ma anche dai saldi di cassa che detengono presso i conti del Tesoro. Cfr. Giarda e Goretta (2003).
 40. Durante il 2002, EUROSTAT ha individuato le condizioni alle quali i proventi delle cartolarizzazioni possono essere utilizzati per ridurre i finanziamenti netti delle Amministrazioni centrali. In particolare, il prezzo delle azioni corrisposto al Governo dalle società veicolo deve essere pari ad almeno l'85 per cento del prezzo di mercato; le cartolarizzazioni effettuate nel 2002 hanno soddisfatto questa condizione, mentre quelle eseguite nel 2001 no. In ogni caso, tutte le cartolarizzazioni e le dismissioni di attività immobiliari hanno contribuito a ridurre le consistenze di debito lordo delle Amministrazioni pubbliche.
 41. La Legge di Bilancio ha inoltre bloccato le aliquote d'imposta che le regioni e i comuni potrebbero sommare alle regolari aliquote d'imposta sul reddito. D'altra parte, la quota delle imposte sul reddito totali che le suddette ricevono dallo Stato è salita. Inoltre, i trasferimenti correnti e di capitale alle Amministrazioni comunali e provinciali sono stati rispettivamente ridotti e aumentati.

42. Attualmente, le prospettive di crescita dell'area OCSE per il 2003 sono dell'1 per cento, ossia inferiori dell'1,3 per cento rispetto a quelle ufficiali elaborate dalla Commissione europea. L'attuale proiezione ufficiale prevede un tasso di crescita dello 1,1 per cento nel 2003.
43. L'aumento di 0,8 punti percentuali dell'obiettivo per il disavanzo di bilancio rivisto è riconducibile a una riduzione di 0,9 punti percentuali delle entrate totali e a un aumento di 0,4 punti percentuali delle uscite totali al netto del pagamento degli interessi, il cui calo di 0,5 punti percentuali compensa in parte la crescita del disavanzo di bilancio.
44. Cfr. ISAE, (2003c).
45. I coefficienti di penetrazione delle importazioni non sono corretti con i fattori strutturali, quali le dimensioni del paese, il PIL pro capite o i costi dei trasporti. Questi fattori, in particolare i costi dei trasporti, possono in parte spiegare gli indici più bassi registrati dal Giappone e dagli Stati Uniti.
46. Si potrebbe ottenere una migliore comparazione con le quote di mercato all'esportazione giacché le quote all'esportazione potrebbero essere basse a causa dell'elevato livello della produzione interna.
47. Le misurazioni formali delle attività innovative tendono a mostrare una distorsione al ribasso dovuta alla composizione settoriale della produzione e al vasto numero di piccole unità produttive. Ciò dipende dal fatto che l'attività di innovazione delle piccole imprese dell'industria tradizionale è di tipo incrementale e non formalizzato, diversamente dai progetti ufficiali di R&S intrapresi in altri settori.
48. Nicoletti (2002) esamina altresì in che modo gli assetti istituzionali dei mercati del lavoro e dei prodotti hanno contribuito a far emergere in Italia un ambiente caratterizzato da spinte competitive relativamente deboli e da una distorsione della struttura sia industriale (in termini di specializzazione e di dimensioni d'impresa) che occupazionale (in termini di qualifiche, salari e quota di lavoratori autonomi).
49. Per una valutazione delle riforme del mercato del lavoro si vedano i precedenti *Studi economici* dell'OCSE sull'economia italiana e il capitolo IV della presente edizione.
50. Un'approfondita disanima degli effetti che i mercati finanziari possono avere sulla *performance* e sulla crescita in Italia, comprendente un esame della legislazione sul fallimento e sul governo societario, è riportata nel capitolo IV del presente *Studio*.
51. I beni reali e personali del debitore insolvente sono pignorati e affidati a un curatore, sotto la vigilanza di un giudice. L'iscrizione al pubblico registro dei falliti comporta severe sanzioni civili, come la restrizione della libertà di movimento e la perdita di segretezza della corrispondenza privata. Il debitore è inoltre passibile di azioni penali, non solo in caso di condotta fraudolenta ma anche se il fallimento è dovuto alla mera negligenza.
52. Le procedure fallimentari comportano elevati costi diretti e ingenti perdite per i creditori (si veda in proposito il Capitolo IV del presente *Studio*).
53. Il riferimento ai principi di concorrenza dell'ordinamento comunitario come base per l'interpretazione della disciplina italiana è iscritto nel testo stesso della Legge antitrust (Articolo 1, comma 4); esso include la legislazione secondaria, le decisioni della Commissione e la giurisprudenza della Corte di giustizia. L'Italia ha così prontamente assimilato trent'anni di tradizione dottrinale ed evitato i ritardi e le incertezze che sarebbero risultati dalla definizione di tali concetti sulla scorta dell'ordinamento nazionale.

54. La legge italiana si differenzia in alcuni dettagli dalle corrispondenti disposizioni dell'ordinamento comunitario. Ad esempio, fra i criteri ammessi per concedere un'autorizzazione in deroga di un'intesa vietata, la Legge antitrust italiana prescrive che l'addotto beneficio per il consumatore sia "sostanziale". Ciò traduce un certo scetticismo riguardo alle ragioni addotte, tuttavia la norma non richiede che il consumatore usufruisca di una "quota equa" di tali benefici, ma preferisce adottare il criterio di "surplus" complessivo.
55. Gli altri paesi che attribuiscono questi compiti allo stesso ente sono il Canada, la Polonia, il Regno Unito e gli Stati Uniti.
56. L'Autorità aveva avvertito l'inclusione di questo principio nella Legge antitrust, poiché tali questioni ruotano intorno alla nozione di trattamento equo e non di impatto sul mercato. Le riserve dell'Autorità riguardavano il fatto che questi ricorsi, per la maggior parte risolti mediante arbitraggio o causa civile, potessero essere utilizzati per precludere la concorrenza o minare l'efficienza. Ora che l'Autorità ha la facoltà di far applicare questo principio (anche se unicamente nell'ambito delle sue ripercussioni per l'interesse pubblico), è molto probabile che i tribunali si richiameranno alle sue deliberazioni nel formulare i propri giudizi.
57. L'Autorità fonda le sue argomentazioni sull'articolo 10 del Trattato che istituisce la Comunità europea, in virtù del quale "Gli Stati membri ... si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato", e sull'articolo 3, che include fra le azioni della Comunità "un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno". L'Autorità aveva ritenuto che gli accordi di ripartizione del mercato e di fornitura esclusiva di un'impresa consortile di fiammiferi violassero l'articolo 81 e che la condotta del consorzio non era giustificata dal fatto che vi fosse un coinvolgimento dello Stato. La delibera dell'Autorità è stata resa nel luglio del 2000; in seguito è stato presentato un ricorso e la questione è stata trasmessa alla Corte di giustizia delle Comunità europee, dove è in attesa di essere giudicata.
58. Le parti hanno la facoltà, e normalmente se ne avvalgono, di richiedere la sospensione della pena in attesa del giudizio di appello. Quando le procedure duravano anni, la sentenza sospensiva poteva determinare quella definitiva. Con la riduzione dei termini del procedimento di appello, le distorsioni implicate dalla sospensiva dovrebbe attenuarsi.
59. Questa cifra non è trascurabile rispetto agli standard internazionali. In diversi paesi questi ricorsi sono pochissimi (meno di dieci), ovvero non sono proposti mediante procedimenti fra privati. Oltre agli Stati Uniti, altri paesi in cui le cause civili svolgono un ruolo nell'applicazione della legislazione antitrust sono il Canada, la Germania, la Francia e l'Irlanda.
60. Invero, l'Autorità ha una potente arma in riserva. Essa può, infatti, punire violazioni ripetute disponendo la sospensione dell'attività dell'impresa fino a 30 giorni. Ad oggi, questo deterrente non è mai stato concretamente utilizzato.
61. In precedenza la base di calcolo della pena pecuniaria era il rilevante mercato colpito dal comportamento restrittivo o abusivo anziché il fatturato dell'impresa. Questa modifica legislativa segue la raccomandazione formulata dall'OCSE nel suo *Rapporto sulla Riforma Regolamentare in Italia* del 2001.
62. L'Autorità non ha ancora predisposto un programma di clemenza poiché ritiene che sia necessaria una più chiara legittimazione legislativa prima di poter emanare ciò che

- avrebbe la forma e la funzione di un regolamento, vale a dire un insieme di vincoli e di regole di applicazione generale validi per il futuro.
63. L'analisi, ponendo a confronto la posizione dell'Italia nel 2000 con quella di altre economie OCSE nel 1998, denuncia ancor più chiaramente il contesto altamente restrittivo che caratterizza ancora il Paese. Includendo le riforme attuate dagli altri paesi dell'OCSE nello stesso periodo, in confronto la posizione italiana sarebbe probabilmente ancora più negativa.
 64. Nella distribuzione al dettaglio il legame fra il grado di concentrazione e la pressione competitiva è complesso e differisce da altri settori. Dobson *et al.* (2001) sostengono che una maggiore concentrazione può andare a vantaggio del consumatore, nella misura in cui il maggiore potere di monopsonio del settore al dettaglio nei confronti dei produttori (altrimenti) in posizione dominante può rendere possibile una diminuzione dei prezzi di vendita. Spesso inoltre il margine per una condotta anticompetitiva è limitato dalla minaccia posta da nuovi concorrenti e dalla crescente mobilità dei consumatori.
 65. Una farmacia per 5000 (o 4000) abitanti nei comuni con una popolazione massima 12.500 persone (in altri comuni) e separate da una distanza di almeno 200 metri.
 66. Ad esempio, le regole applicate agli orari d'apertura sono state rese più elastiche. I negozi possono restare aperti un massimo di tredici ore (fra le 7.00 e le 22.00), eccetto la domenica. Le aperture domenicali sono limitate a otto domeniche all'anno, oltre le domeniche di dicembre precedenti le festività natalizie.
 67. Per un esame delle evidenze empiriche, si veda OFT (2001). Gli studi recenti includono l'analisi di Nguyen-Hong (2000) relativa agli effetti delle regolamentazioni sui margini prezzi/costi dei servizi degli ingegneri, che mette in luce come queste abbiano determinato un aumento dei prezzi dell'ordine del 10-15 per cento nei paesi con i quadri regolatori più restrittivi. In Italia, Bortolotti e Fiorentiniti (1997) hanno riscontrato che le misure di controllo nella professione contabile servivano a preservare le rendite monopolistiche.
 68. Ad esempio, tramite la valutazione delle capacità professionali degli operatori, eseguita dagli organi d'autoregolamentazione.
 69. Le regole d'ammissione comprendono le qualifiche richieste, l'iscrizione a un ordine professionale e la delimitazione di aree riservate all'esercizio dell'attività. Le regole di condotta attengono invece ad aspetti quali i prezzi e le tariffe, la pubblicità, i vincoli all'ubicazione e alla diversificazione, e le restrizioni all'assetto societario.
 70. In assenza di dati specifici sui ricavi, il più ampio volume di fatturato per libero professionista associato a regimi regolatori maggiormente restrittivi può essere considerato indirettamente come un indice di eccesso di profitti.
 71. Si veda il documento OCSE (2001) *Economic Studies: Special Issue on Regulatory Reform*, n. 32, che effettua un'approfondita analisi della letteratura esistente, integrandola con ulteriori evidenze sulla relazione fra regolamentazione e risultati economici di questi settori. Un'altra abbondante fonte di dati sulle ricadute delle riforme settoriali in termini di *performance* è il *Rapporto sulla riforma regolamentare in Italia* pubblicato dall'OCSE.
 72. Il governo detiene oggi una partecipazione del 67 per cento all'ENEL e una quota del 30 per cento dell'ENI. Esso inoltre dispone di una *golden share* (partecipazioni corredate da poteri speciali) in entrambe queste società e in Telecom Italia.
 73. Nel febbraio del 2003, la Commissione europea ha nuovamente chiesto all'Italia di giustificare, sulla scorta della disciplina nazionale sulle privatizzazioni, le prerogative

attribuite allo Stato nelle società privatizzate. Dal punto di vista della Commissione, questi poteri speciali sono sproporzionati e costituiscono una violazione delle regole del Trattato.

74. La separazione verticale non rimuove l'incentivo per la società proprietaria della rete a fissare le tariffe in modo monopolistico; al fine di contrastare ogni abuso di tale potere, è pertanto necessario provvedere anche a una rigorosa regolamentazione della rete.
75. L'ampia delega di potestà legislative a livello locale richiederà una successiva azione di coordinamento fra autorità centrali e regionali/locali al fine di attenuare le preoccupazioni circa il numero di autorità coinvolte nel processo normativo.
76. La responsabilità per il rilascio delle licenze copre anche le concessioni televisive. Se l'attribuzione di questa competenza al Ministero potrebbe non avere eccessive ripercussioni nel settore delle telecomunicazioni, dove un gran numero di licenze è già stato accordato, essa potrebbe invece averne per i mezzi di informazione, in quanto il controllo delle concessioni farebbe perdurare l'attuale debolezza del contesto competitivo. Il 43 per cento del mercato dell'*audience* è detenuto da un'unica holding privata (Mediaset), la quale ha come unico concorrente le reti televisive pubbliche, con una quota di mercato pari al 48 per cento (AGCOM, 2002). Diversamente dalla maggior parte dei paesi UE, in Italia non si sono sviluppate reti televisive via cavo (CE, 2002b).
77. In pratica l'aumento del canone di abbonamento e del costo di attivazione della linea è stato più che compensato da una riduzione dei prezzi delle comunicazioni. Gli operatori mobili non sono soggetti a regolamentazioni specifiche per la fissazione dei prezzi finali, tuttavia essi devono notificare al regolatore ogni nuova tariffa introdotta. Nel febbraio del 2003, l'AGCOM ha fissato un nuovo regime di prezzi per l'interconnessione da telefono fisso a telefono mobile, in applicazione del quale gli operatori mobili dovranno ridurre le tariffe di terminazione per le comunicazioni fisso-mobile del 12 per cento dal 1° giugno 2003, e di un ulteriore 20 per cento entro la fine del 2005.
78. Data l'assenza di infrastrutture alternative, l'accesso disaggregato alla rete locale a prezzi relativamente bassi riveste una particolare importanza per lo sviluppo di un soddisfacente livello di concorrenzialità in questo settore. Sul mercato dei servizi Internet pertanto la concorrenza proviene quasi esclusivamente da nuovi entranti che utilizzano la rete locale dell'operatore dominante.
79. Telecom Italia ha fatto ricorso contro quasi l'insieme dei provvedimenti emanati dall'autorità di regolamentazione, situazione inusitata rispetto agli standard OCSE (OCSE, 2001).
80. Va d'altra parte notato che oggi l'organico dell'AEEG, composto di 86 unità, è ben inferiore al massimo di 150 persone cui avrebbe diritto.
81. L'Italia applica a livello nazionale diverse aliquote IVA e accise su tutte le fonti di energia (compresa quella elettrica), cui si aggiungono le imposte prelevate da ciascuna Regione (IEA, 2003).
82. Si tratta di una proposta valida poiché è molto probabile che gli incentivi a investire nella rete di trasmissione migliorino una volta che la proprietà e la gestione saranno riunite in un unico soggetto separato dalla produzione.
83. Una delle ragioni del ritardo è l'insufficiente concorrenza sul fronte della produzione. Anche se la quota di mercato dell'ENEL è del 50 per cento, l'azienda ha proceduto a una serie di vendite strategiche di impianti di generazione e continua così a controllare l'80 per cento degli impianti intermedi.

84. La quota di mercato dell'ENEL è di circa il 50 per cento, mentre il secondo operatore per dimensioni, Edison, detiene una quota del 9,4 per cento.
85. Attualmente la separazione fra distribuzione e trasmissione è solo di natura giuridica.
86. Le infrastrutture di stoccaggio sono tuttora considerate un monopolio legale e sono destinate a rimanerle per ancora molti anni (AEEG, 2002).
87. Uno degli aspetti chiave del decreto attuativo della direttiva europea sul gas prevede l'imposizione di "limiti antitrust" temporanei alle quote di attività potenzialmente competitive che ogni singolo operatore può avere. Tali limiti tuttavia, fissati al 75 per cento (61 per cento entro il 2010), sono elevati se l'intento è quello di creare una struttura di mercato ove i prezzi siano relativamente competitivi.
88. Il Ministero dell'Industria ha mantenuto un rilevante potere regolatorio in virtù del decreto legge n.164 sulla liberalizzazione del settore del gas (OCSE 2001*b*).
89. Cfr., ad esempio, Garibaldi (2002).
90. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002) e Cipollone-Guelfi (2002). Dal 2003 le agevolazioni sono garantite solo a certe condizioni e non più automaticamente come nel passato.
91. Vamvakidis (2002).
92. OCSE (2002a) mostra che la mobilità interregionale è tra le più basse dell'area OCSE.
93. Dati OCSE mostrano che l'Italia ha il più basso numero di bambini tra 0 e 3 anni negli asili-nido (sono poco più del 5 per cento del totale). Lo stesso dato riferito alla fascia di età da 3 a 6 anni è invece di oltre il 90 per cento. Del Boca (2002) dimostra che l'indisponibilità di strutture per i bambini a prezzi ragionevoli (connessa ad un ricorso relativamente basso ai contratti part-time) costituisce una delle ragioni sia del basso tasso di partecipazione al lavoro, sia del ridotto tasso di fertilità delle donne italiane.
94. La classificazione statistica ISTAT individua attualmente 38 differenti tipi di contratto.
95. Bernardi (2001) sottolinea che alla metà del 2001 i lavoratori temporanei al di sotto dei 30 anni rappresentavano il 60 per cento del totale. Barbieri (2001) mostra che nel periodo 1996-2001 la probabilità per un lavoratore a tempo determinato di lavorare ancora dopo 12 mesi era tra l'80 e l'86 per cento. La probabilità di una trasformazione in un lavoro a tempo indeterminato si collocava tra il 33 e il 38 per cento.
96. Secondo l'OCSE (2002a), i fondi pubblici destinati alla formazione di lavoratori adulti, ai lavoratori giovani e ai sussidi alla disoccupazione rappresentavano lo 0,60 per cento del PIL nel 2000, contro lo 0,68 per cento della Germania nel 2001; la Francia, nello stesso periodo, destinava risorse assai maggiori alle politiche del lavoro, il Regno Unito molte di meno.
97. L'espressione "*job on call*" si riferisce alla possibilità per le imprese di chiamare lavoratori solo in caso di necessità. "*Staff leasing*" è la liberalizzazione dell'utilizzo di lavoratori da parte di agenzie di lavoro temporaneo, in termini di durata dei contratti, numero di lavoratori e professionalità richieste.
98. ISFOL (2002).
99. La "giusta causa" è costituita da un comportamento scorretto del dipendente; "giustificato motivo" è l'eccesso di dipendenti. Cfr. Bertola e Garibaldi (2002).
100. Iacus e Porro (2002) evidenziano il rischio che le agenzie di lavoro temporaneo private possano limitare i propri servizi nei confronti dei lavoratori a bassa qualificazione per motivi di profittabilità.

101. Nel 1998 il Governo e le parti sociali hanno iniziato ad attribuire maggiore considerazione alla *conciliazione* (una procedura bilaterale che implica anche l'intervento di un Comitato multilaterale) e all'*arbitrato* (un sistema più rapido), per risolvere le controversie di lavoro, ma non hanno adottato iniziative decisive per dare maggior rilievo a questi strumenti.
102. Cfr. anche Forster e Pearson (2002). Tra le altre prove di un aumento della povertà alla metà degli anni novanta rispetto a dieci anni prima, questi autori sottolineano come l'Italia sia uno dei paesi in cui, durante tale periodo, le famiglie nella fascia di reddito del quintile inferiore abbiano perso una quota significativa della loro parte di reddito nazionale. Infine, gli indicatori EUROSTAT mostrano che, malgrado la compressione dei salari, nel 1998 in Italia il rapporto tra quarto e primo quintile di reddito era più alto della media europea (5,9 contro 5,4). In particolare, secondo questo indicatore l'ineguaglianza tra redditi era più elevata in Italia che nel Regno Unito, dove la dispersione delle retribuzioni è molto superiore.
103. Dipartimento Politiche di Sviluppo (2002).
104. Per ulteriori dettagli, cfr. lo speciale capitolo "*Public spending in Italy: policies to enhance its effectiveness*" nella *Survey OCSE* per il 2002.
105. Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002b) e Commissione europea (2002d). Inoltre, la legge finanziaria per il 2002 ha introdotto misure volte a garantire agli anziani una pensione minima di circa 515 euro al mese. Il costo stimato di questa misura è pari allo 0,15 per cento del PIL.
106. Dati EUROSTAT mostrano che nel 1999 la quota della spesa totale per la sicurezza sociale destinata alla disoccupazione e al problema dell'esclusione sociale era rispettivamente del 2,2 e dello 0,1 per cento, a fronte di una media europea del 6,8 e dell'1,6 per cento.
107. Cfr. gli indicatori strutturali EUROSTAT sul sito <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-structur-EN&mode=download#Genecobgind>.
108. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002).
109. Per maggiori dettagli sul funzionamento del fondo unico, cfr. Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2002) e Da Roit (2002).
110. Paolini (2002).
111. Cfr. ad esempio, Berliri e Parisi (2002).
112. Baldini e Bosi (2002) mostrano come, in conseguenza dei tagli fiscali introdotti nella finanziaria per il 2003, l'aliquota fiscale effettiva diminuirà in media, per le famiglie italiane, di circa l'1 per cento. Tuttavia, la diminuzione per le famiglie che si trovano nel primo decile di reddito sarà solo dello 0,4 per cento. Secondo questi autori, la riforma avvantaggia le famiglie collocate nella fascia tra il terzo e il settimo decile. Cfr. anche ISAE (2002b).
113. Alla fine degli anni novanta fu introdotto un sistema di benefici basato sulla ricchezza delle famiglie che sostituiva quello precedente basato sul reddito. Il vecchio sistema poteva portare ad una disallocazione di risorse pubbliche a causa del fenomeno delle non veritiere dichiarazioni dei redditi, che erano lo strumento principale usato nella valutazione dei bisogni.
114. Aumentare la generosità degli attuali meccanismi di assorbimento degli shock potrebbe diventare una stringente priorità se sarà approvata la legge quadro sulle pensioni attualmente in discussione in Parlamento, che introduce l'obbligo di trasferire le risorse per il *trattamento fine rapporto* ai fondi pensione privati (cfr. la sezione sul sistema previdenziale).

115. Cfr. OCSE (2002c).
116. ISTAT (2002a).
117. L'età media per il conseguimento della laurea è di 26 anni e mezzo.
118. Nel 2001 la quota di popolazione nella fascia di età tra i 15 e i 19 anni che non frequentava la scuola e non era occupata era pari al 12 per cento. Quella tra i 20 e i 24 anni nelle stesse condizioni era del 25 per cento. Cfr. OCSE (2002c).
119. Fino a poco tempo fa l'obbligo scolastico vigeva fino ai 14 anni di età. La riforma della scuola elementare e secondaria del 2000 ha portato questa età a 16 anni.
120. Cfr. Blondal, Field e Girouard (2002). Nonostante la bassa qualità e gli insoddisfacenti ritorni, i livelli di entrata nell'istruzione universitaria sono elevati poiché le tasse sono relativamente basse e, in genere, lo studio non è condizionato rigorosamente a specifiche programmazioni di corsi e di esami.
121. Inoltre, i bambini inizieranno le elementari all'età di 5 anni e mezzo.
122. Il corso dura 4 anni più uno aggiuntivo, nel caso lo studente intenda frequentare l'università. Agli alunni è anche data la possibilità di cambiare la scelta e passare al liceo (o viceversa) in ogni momento durante la scuola secondaria.
123. L'OCSE (2003b) stima che l'effetto di lungo periodo sul livello del PIL pro capite di un ulteriore anno di istruzione si situi tra il 4 e il 7 per cento.
124. Checchi (2003) ritiene che la scelta anticipata del corso di studi sia correlata al grado d'istruzione dei genitori, nel senso che la scelta di una scuola secondaria finalizzata alla iscrizione all'università da parte degli alunni è largamente influenzata dal fatto di avere genitori con un elevato grado di istruzione. La possibilità di passare in un secondo momento da un corso professionale al liceo, o di iscriversi all'università direttamente dopo la scuola professionale, probabilmente non controbilancia questo fenomeno. Infatti, dopo l'avvio di un corso di studi, la transizione ad una istruzione più avanzata dipende principalmente dalla propria storia scolastica. Dati ISTAT (2002a) mostrano anche che solo una piccola parte degli studenti di scuole tecniche e professionali che decidono di iscriversi all'università completano poi gli studi (23-31 per cento contro il 55 per cento dei liceali). Inoltre, i risultati di un'indagine PISA suggeriscono che una maggiore differenziazione tra i vari tipi di scuola e una scelta anticipata possono portare a performance medie più basse da parte degli studenti e a una maggiore variabilità.
125. Cfr. Bertola e Checchi (2001).
126. Cfr., ad esempio, Tsuru (2000); Leahy *et al.* (2001) per un esame della letteratura in argomento e l'analisi dell'impatto degli sviluppi finanziari sulla crescita economica.
127. Nel caso dell'azienda alimentare, alcune banche hanno trasferito sui loro clienti le proprie pesanti esposizioni verso l'impresa in difficoltà, vendendo loro *junk bonds* da questa emessi, il cui ricavato è stato poi utilizzato per rimborsare alle banche i prestiti dell'azienda.
128. Shleifer e Vishny (1997) mostrano che una parziale mitigazione del conflitto di interessi tra azionisti di controllo e di minoranza può derivare da una concentrazione della proprietà.
129. Cfr. Barontini e Caprio (2002). Comunque, un successivo studio di Brunello *et al.* (2003) evidenzia come la performance aziendale sia negativamente correlata al turnover dei C.E.O. se (e solo se) l'azionista di controllo non è lo stesso C.E.O., così che gli azionisti di controllo che non lo sono costituiscano un meccanismo di corporate governance

- sostitutivo degli amministratori esterni capace di ridurre i conflitti di agenzia.
130. Questa pratica è nota spesso come “effetto tunnel” (“*tunnelling*”), vale a dire il trasferimento di attività e profitti delle imprese a beneficio degli azionisti di controllo, Cfr. Johnson *et al.* (2000).
131. Cfr. Dyck e Zingales (2002); anche Zingales (2000).
132. Cfr. CONSOB (2002).
133. Secondo Dyck e Zingales (2002) possono qui svolgere un ruolo altri fattori istituzionali oltre il contesto normativo. I risultati empirici di questi due autori mostrano come un elevato livello di diffusione dell'informazione e il rispetto delle normative fiscali sembrano costituire il fattore più efficace per limitare l'appropriazione di benefici da parte degli azionisti di controllo. L'Italia si colloca comunque, per entrambi gli indicatori, in fondo alla lista dei paesi OCSE inclusi nel loro campione. Va anche detto che nei paesi in cui l'azionista di controllo può appropriarsi di una larga parte del valore di un'azienda, gli imprenditori saranno più riluttanti a quotarsi. Di qui, l'importante conclusione di questo studio, secondo la quale imporre il rispetto della normativa fiscale può favorire lo sviluppo finanziario.
134. Cfr. Pagano e Volpin (2000).
135. Cfr. Dyck e Zingales (2002), i quali notano anche che mercati dei prodotti competitivi rendono i prezzi più trasparenti, cosa che riduce l'utilizzo abusivo dei prezzi di trasferimento su “tunnel assets” fuori dell'impresa.
136. Cfr. Giavazzi (2003a).
137. Tali settori promettono futuri profitti da monopolista non più possibili in quelli tradizionali, sempre più soggetti ad una intensa concorrenza globale. Ne risulta così, ad esempio, che il gruppo Benetton controlla adesso la società Autostrade, il gruppo FIAT ha una partecipazione di maggioranza nelle telecomunicazioni, il gruppo Pirelli nell'energia.
138. Cfr. Brunello *et al.* (2003).
139. La grave crisi degli anni trenta derivò dagli stretti legami esistenti tra banche e imprese, legami soppressi da leggi successive. Perciò, diversamente dalla Germania, le banche non hanno diritto di voto per le azioni che custodiscono, né possono sollecitare voti per rappresentanza (*ibid.*).
140. Dal punto di vista delle banche, si riduce in tal modo l'esposizione al rischio di fallimento dell'impresa; da quello delle aziende, si riduce il costo del credito attraverso la “concorrenza” tra creditori multipli. Relazioni creditizie multiple sono (stranamente) comuni anche in Germania; cfr. Hellwig (2003). Comunque, con il processo di consolidamento e despecializzazione (modello della banca universale) intervenuto nell'ultimo decennio, il numero delle relazioni bancarie multiple in Italia sta diminuendo.
141. Cfr. Brunello *et al.* (2003).
142. Secondo dati della Banca d'Italia, solo il 46 per cento dei prenditori di credito aziendali intrattengono relazioni con più di una banca e solo il 25 per cento con più di due. La grande maggioranza delle piccole imprese hanno un unico rapporto bancario.
143. Il credito a breve termine rappresenta circa il 23 per cento del totale in Francia e oltre il 17 per cento in Germania.
144. Cfr. Bonaccorsi di Patti e Gobbi (2001 e 2003). Ferri e Inzerillo (2002) sostengono che vi è stato un periodo di transizione di razionamento del credito dovuto all'interruzione

dei rapporti banca/impresa a seguito del processo di ristrutturazione, ma che nel medio-lungo termine l'accresciuta efficienza delle banche operanti nel meridione dovrebbe apportare benefici alle imprese. Lo stesso studio conclude comunque che la ristrutturazione del sistema bancario "sembra aver prodotto pochi degli attesi benefici per le piccole e medie imprese in termini di finanza innovativa e supporto internazionale" (pag.3).

145. Alla fine del 2002 il tasso delle sofferenze era del 13 per cento al Sud e del 3,6 per cento al Centro-Nord; per le imprese a controllo singolo era del 24,4 per cento contro il 7,7 per cento (Banca d'Italia, 2003b).
146. Cfr. i risultati dell'indagine del *Sole 24 Ore* "In banca muoiono le idee. Ai nuovi business non si dà credito", 5 maggio 2003).
147. Cfr. Messori (2002b).
148. Cfr. Bianchi ed Enriques (2001); CONSOB (2002).
149. Anche il controllo delle imprese assicurative da parte delle banche può condurre a problemi di *mismatching* delle scadenze, poiché le assicurazioni detengono attivi prevalentemente a lungo termine mentre le passività delle banche sono a breve (cfr. Giavazzi, 2003b).
150. L'adattamento del modello dualistico solleva problemi simili. In Germania, il comitato di sorveglianza non partecipa alle decisioni strategiche della società, ma esercita funzioni di controllo del management tipiche del precedente collegio sindacale. Allo stesso tempo esso approva il bilancio in luogo dell'assemblea degli azionisti senza essere interessato dai cambiamenti nella proprietà dell'impresa. Il bilancio è così approvato da un organismo che svolge sistematiche funzioni di controllo e che può così agire da barriera alla contendibilità dei diritti di proprietà dell'azienda. Cfr. Messori (2003).
151. *Ibid.*
152. Gli obblighi di trasparenza costituiscono già un potente ostacolo alla quotazione. Una recente indagine della Borsa evidenzia come 1.000 imprese italiane si astengano dall'accedervi pur avendo tutti i requisiti necessari.
153. Cfr., ad esempio, l'intervista al ministro dell'economia Tremonti al *Sole 24 Ore*, 25 aprile 2003; il ministro ha ottenuto l'assenso degli altri ministri economici al summit di Deauville del 17 maggio 2003 per monitorare il lavoro dei tecnici sulla transizione al nuovo Accordo di Basilea (cfr. Baglioni, 2003). Il Governo ha anche evidenziato che le regole dell'Accordo non tengono conto del fenomeno del *pooling* del rischio per effetto delle relazioni bancarie multiple delle imprese italiane. Cfr., ad esempio, *Corriere della Sera*, "Tremonti: troppa tecnocrazia", 16 maggio 2003.
154. La quota di attività totali attribuibili alle banche nelle quali il Governo o le fondazioni detengono la maggioranza si è ridotta al 10 per cento dal 58 della metà degli anni novanta. Il numero di banche quotate è cresciuto e rappresenta oggi l'80 per cento dell'attivo consolidato del sistema. Sullo stesso aggregato la quota degli intermediari esteri pesa per il 7 per cento e anche più in settori di attività specifici, come i servizi alle imprese, l'asset management e il credito al consumo. Il grado di integrazione delle istituzioni estere nel settore bancario italiano, sia in termini di quota di mercato che di partecipazioni azionarie nei gruppi più grandi rispecchia quello dei partners maggiori in area euro.
155. L'intenso processo di consolidamento bancario degli anni novanta è stato accompagnato da guadagni di efficienza e competitività, ma ha comportato crescenti distor-

sioni nella struttura della proprietà, poiché nel processo è venuto a mancare il fattore cruciale della concorrenza nella lotta per il controllo societario. Le banche possono anche permettersi di non essere competitive nei servizi non bancari, in particolare nell'*asset management*, grazie alla posizione di forza che deriva loro dall'esistenza di un vasto stock di ricchezza precedentemente investito in titoli di Stato. Cfr. Messori (2003).

156. Secondo le *Istruzioni di Vigilanza per le Banche* (ottobre 1999) se un soggetto vuole acquisire il 5 per cento di una banca, direttamente o indirettamente, esso deve notificarlo alla Banca d'Italia almeno 7 giorni prima della riunione del consiglio di amministrazione che dovrebbe decidere sull'argomento. Inoltre, la Banca d'Italia, nel giudicare l'iniziativa, deve seguire un alquanto vago principio di "soundness" finanziaria. Gli obblighi di reporting sono severi e possono scoraggiare le banche, anche perché i criteri per l'approvazione sono piuttosto incerti.
157. Cfr. Cappiello (2002), che sottolinea anche come i costi di una procedura fallimentare siano alti (oltre il 20 per cento dell'attivo fallimentare) e comportano enormi perdite per i creditori (in media l'80 per cento dei crediti).
158. Cercone (2001).
159. Alcune delle sanzioni civilistiche più gravi come la perdita della riservatezza della corrispondenza e le limitazioni alla libertà di movimento sono largamente riconosciute come "eccessive", ma non sono state ancora abrogate; cfr. Cappiello (2002).
160. Cfr. Marcucci (2001).
161. Santella (2003).
162. Cappiello (2002).
163. Cfr. Joumard (2002) per una descrizione dei sistemi fiscali nell'Unione europea.
164. FMI (2002b).
165. La legge finanziaria per il 2003 ha adottato alcune iniziative per ridurre l'onere dell'IRAP diminuendone l'aliquota per il settore agricolo, eliminando le borse di studio e i contratti di formazione dalla base imponibile e introducendo una deduzione di 2.000 euro per dipendente, fino a 5 dipendenti, per le società con un turnover inferiore a 400.000 euro. I risparmi per le imprese ammonteranno a oltre 400 milioni.
166. Cfr. il capitolo II per i più recenti sviluppi nell'area della finanza regionale e locale.
167. Per esempio, un privato pagherà un'imposta di 1,25 euro sugli interessi percepiti prestando 100 euro a un'impresa italiana a un interesse del 10 per cento; ma deducendo il pagamento degli interessi di 10 euro a fronte di una imposta sul reddito d'impresa del 33 per cento, l'onere fiscale per l'impresa stessa si riduce di 3,30 euro. Il risultato finale di questa dinamica è il miglioramento della posizione di liquidità del settore privato di 2,05 euro a spese del Governo. Cfr. FMI (2002b).
168. ISAE (2002b).
169. Cfr. OCSE (2002d) per ulteriori dettagli.
170. Cfr. De Perris e Leone (2000).
171. Tra gli altri obiettivi per il Mezzogiorno vi sono: l'attuazione dei "patti territoriali", vale a dire degli accordi tra autorità locali, parti sociali e altri soggetti pubblici e privati, che prevedono la realizzazione di un programma di interventi locali per promuovere lo sviluppo; politiche per la localizzazione di unità produttive nel Sud; l'ammodernamento dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare; l'incoraggiamento di nuovi modelli

- organizzativi; la semplificazione delle procedure per la concessione del credito, con il coinvolgimento delle banche.
172. Cfr. ad esempio, DPEF 2003-2006 per ulteriori informazioni su queste agenzie.
173. FMI (2002a).
174. Cfr. anche il capitolo "*Coping with the ageing problem*" della Survey sull'Italia per il 2000 per una valutazione complessiva del sistema previdenziale e le riforme degli anni novanta.
175. Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (2002).
176. Dati della COVIP, l'autorità di vigilanza sui fondi pensione, mostrano che alla fine del 2001 esistevano 718 fondi con un numero iscritti inferiore ai 2 milioni, vale a dire lievemente meno del 9 per cento di tutti gli occupati (dipendenti e autonomi).
177. Per le proiezioni della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo, cfr. Ragioneria Generale dello Stato (2002).
178. Il metodo di calcolo contributivo si applica in maniera integrale solo ai lavoratori assunti dopo il 1995. Alle persone che già lavoravano a quella data ma con meno di 18 anni di contributi versati si applica un sistema *pro rata* che combina il metodo di calcolo contributivo con quello retributivo.
179. Cfr. Brugiavini e Peracchi (2001).
180. Il sistema pensionistico attualmente vigente è caratterizzato dalla presenza di pensioni di vecchiaia e di pensioni di anzianità. La pensione di vecchiaia si consegue al compimento dei 65 anni di età per gli uomini e di 60 per le donne, con almeno 20 anni di contributi versati per entrambi. La pensione di anzianità si può ottenere a 57 anni di età (58 per i lavoratori autonomi) con almeno 35 anni di contributi, o a qualunque età con 40 anni di contributi. Alle persone che hanno iniziato a lavorare dopo il 1995 si applicherà un unico regime che prevede il pensionamento tra i 57 e i 65 anni di età con almeno 5 anni di contributi e un assegno pari ad almeno 1,2 volte la pensione sociale (una provvidenza per gli anziani poveri). Il nuovo regime comporta un adeguamento progressivo verso l'alto della pensione, attraverso più elevati coefficienti di trasformazione, se il lavoratore sceglie di rinviare il pensionamento a dopo i 57 anni di età e fino ai 65.
181. Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002).
182. Reyneri (2003).
183. Nel lungo periodo, questo meccanismo era già considerato a rischio con il ricalcolo decennale dei benefici pensionistici (cfr. più avanti la sezione sullo sviluppo sostenibile).
184. Un'ulteriore priorità è rappresentata dall'imposizione di limiti al reinvestimento dei fondi pensione nelle azioni della società e, più in generale, da una normativa che impedisca ai fondi l'assunzione di rischi eccessivi per i lavoratori in caso di fallimento dell'impresa.
185. Secondo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002), con il nuovo regime contributivo un lavoratore di 65 anni con 40 anni di contributi versati avrà una pensione pari al 63,4 per cento, mentre uno di 60 anni con 35 anni di contributi ne avrà una del 48,1 per cento. Queste stime assumono che i coefficienti di trasformazione debbano essere modificati in coerenza con le ultime proiezioni sulle aspettative di vita. E' questa la ragione per cui essi differiscono da quelli della sezione seguente, che sono basati sui coefficienti attuali.

186. FMI (2002a).
187. Un altro obiettivo del provvedimento è la limitazione del diffuso fenomeno dei pensionati che continuano a lavorare "in nero", che influenza il tasso di partecipazione al mercato del lavoro regolare. Va tuttavia notato che, fino a quando l'ISTAT includerà una stima dei lavoratori informali e irregolari nelle sue serie storiche, l'impatto del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, misurato con le attuali metodologie, sarà trascurabile. L'impatto sui conti pubblici, comunque, potrebbe essere notevole.
188. OCSE (2002b).
189. Cfr. Ministero del tesoro, *Italy towards EMU*, 1998.
190. 190 Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002).
191. Con il sistema contributivo nozionale è istituito un conto che registra i contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro. I contributi sono capitalizzati al tasso di crescita nominale del PIL. I contributi versati nel corso dell'intera vita lavorativa sono quindi sommati per arrivare al capitale "nozionale". Quest'ultimo è poi convertito in una pensione utilizzando un fattore determinato dalla probabilità media attesa individuale di ricevere la pensione negli anni futuri, scontata ad un tasso di interesse dell'1 per cento. Questo fattore è espresso come "rendimento" che il soggetto riceverà dal capitale "nozionale". Il rendimento aumenta per ogni anno di ulteriore permanenza in servizio fino all'età di 64 anni, in linea con la minore durata attesa dei pagamenti. Parimenti, il capitale "nozionale" aumenta in linea con eventuali versamenti addizionali di contributi. Infine, questi coefficienti di trasformazione saranno adeguati ogni dieci anni sulla base delle nuove stime delle aspettative di vita.
192. Questi risultati sono basati su un Lavoratore Produttivo Medio di sesso maschile, utilizzando le seguenti ipotesi: a) tasso di crescita dei salari reali e del PIL dell'1,75 per cento; b) tasso d'inflazione al 2 per cento; c) tasso di interesse reale al 2 per cento; d) età d'ingresso sul mercato del lavoro a 20 anni; e) mortalità come da tavole dell'Organizzazione mondiale della sanità (2000). D'altra parte, sulla base di ipotesi diverse il Rapporto strategico nazionale sulle pensioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2002) evidenzia che per le persone con una elevata disutilità al lavoro la modifica nell'effetto ricchezza da pensione è negativa se, con il sistema pensionistico retributivo oggi in essere, esse decidono, a 57 anni, di continuare a lavorare, ma diventa positivo alla luce del nuovo sistema contributivo. Anche questi risultati si basano su un lavoratore di sesso maschile ipotizzando: a) un tasso di crescita dei salari reali e del PIL dell'1,5 per cento; b) un tasso d'inflazione al 2 per cento; c) un tasso di interesse reale al 2 per cento; d) un'età d'ingresso sul mercato del lavoro a 22 anni; e) un mortalità come da tavole EUROSTAT (2000). Inoltre la Strategia nazionale assume che i coefficienti di trasformazione con i quali le pensioni sono calcolate siano aggiustati per la più elevata aspettativa di vita del 2000 rispetto a quella utilizzata per la riforma del 1995.
193. L'entità dello squilibrio tra contributi e benefici è inoltre supportata dalle stime di conti intergenerazionali (Sartor, 2001).
194. Il TFR è stato introdotto nel 1982 per migliorare il grado di copertura del sistema di sussidi alla disoccupazione. Da allora, le condizioni per l'attribuzione dei sussidi si sono evolute in modo da rendere non più valida la motivazione originaria dell'esistenza del TFR; tuttavia esso ma non è più stato abolito.
195. Se i contributi a questo sistema dovessero essere reindirizzati a un sistema pensionistico integralmente finanziato questo, alla fine, offrirebbe benefici pari alla metà di quelli offerti dal sistema attuale, a condizione che i rendimenti finanziari reali futuri

- siano di 1 punto percentuale al di sopra della crescita della produttività. (Sartor et al., 2001).
196. I contributi sono esenti dall'imposta sul reddito; il reddito dell'investimento è tassato all'11,5 per cento e solo l'elemento capitale della pensione è tassato. Tale sistema offre un incentivo fiscale maggiore del classico sistema EET, a condizione che l'ali-quota marginale dell'imposta sul reddito sia superiore all'11,5 per cento. Esso offre anche un rendimento maggiore dei normali risparmi, anche se è tassato al 12,5 per cento a causa del rinvio della tassazione.
 197. La *Survey* del 2002 aveva già analizzato i principali problemi del sistema sanitario nazionale italiano, specialmente nel contesto della riforma in corso in materia di federalismo fiscale. In particolare, il documento sottolineava gli ampi margini di miglioramento della qualità del servizio e la crescente pressione sulla spesa dopo la stretta registrata negli anni novanta.
 198. Per l'Italia le cifre sono alte anche perché si riferiscono a tutti i medici iscritti all'albo, a differenza di altri paesi OCSE, che riportano solo i dati sui medici effettivamente praticanti.
 199. Agenzia per i servizi sanitari regionali (2002).
 200. Ragioneria Generale dello Stato (2002).
 201. Le stime della Ragioneria generale dello Stato (2002) includono solo gli effetti demografici di una quota maggiore di anziani sulla popolazione. Esse non tengono conto di altre probabili cause di aumento della domanda di servizi sanitari, come ad esempio la tecnologia.
 202. E' stata di recente dibattuta la possibile eliminazione del "*rapporto di esclusività*", che i medici devono attualmente intrattenere con gli ospedali pubblici. In altri termini, i medici devono attualmente scegliere se lavorare o meno esclusivamente per le strutture pubbliche. Se decidono di sì, essi percepiscono una retribuzione maggiore e hanno opportunità di carriera nell'ospedale. Essi possono inoltre esercitare anche la professione privata, ma solo dopo il normale orario di lavoro e utilizzando la stessa struttura ospedaliera pubblica in cui già lavorano, la quale trattiene parte dei loro onorari. Secondo Cestone (2003), questa soluzione organizzativa è in grado di ridurre i problemi di *moral hazard* e di asimmetrie informative che sorgono quando i medici lavorano contemporaneamente in strutture pubbliche e private. D'altra parte, imporre eccessivi vincoli ai contratti con i medici potrebbe indurre i migliori a lavorare solo nel privato, a meno che gli incentivi pubblici non superino l'attesa perdita di reddito da lavoro privato. Le regioni, e specialmente gli stessi ospedali, sembrano essere in una posizione migliore delle autorità centrali per valutare costi e benefici del tipo di contratto che hanno con i loro medici.
 203. Per una valutazione complessiva degli sforzi riformatori nei paesi OCSE, compresi i tentativi fatti per aumentare la concorrenza tra assicurazioni e tra fornitori, cfr. Docteur e Oxley (2003).
 204. Le opere programmate sulle linee transfrontaliere dovrebbero ridurre le emissioni nazionali di circa il 2 per cento; le società private possono ora costruire nuove linee. Un collegamento già programmato aggiungerà alla rete 2,3 gigawatt. Dato l'eccesso di domanda che insiste sulle linee internazionali, l'autorità di controllo ha indetto una gara per aumentare la loro capacità. La gara è stata però invalidata dalla magistratura, che ha ordinato un'allocazione pro rata della capacità.
 205. Gli impianti solari, a biomasse e a riciclo di rifiuti ricevevano 15 eurocent per kilowattora; quelli eolici 10,5 eurocent, e quelli idroelettrici di piccole dimensioni 8,5 eurocent. A fronte di ciò, agli impianti a gas venivano garantiti 3 eurocent per kilowattora. Dato che

gli impianti a gas emettono 400 grammi di anidride carbonica per kilowattora, il risparmio di emissioni è stato valutato a 1.100 euro per tonnellata di carbonio.

206. Un qualche credito dovrebbe inoltre essere attribuito per la riduzione dei costi di abbattimento dell'inquinamento atmosferico. Le esternalità per gli impianti a gas sono comunque di 0,3-0,4 eurocents per kilowattora.
207. Le regioni Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Umbria.
208. Su un livello di 31 Kg per ettaro nel 1995-1997, l'eccesso d'azoto era ben al di sotto della media europea (58 kg per ettaro) ma era più alto della media OCSE (23 kg/ha).

Acronimi

ACRI	Associazione delle Casse di Risparmio Italiane
AEEG	Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
AIE	Agenzia internazionale dell'Energia
APAT	Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici
ATO	Aree Territoriali Omogenee
CE	Commissione Europea
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
CONSIP	Concessionaria servizi informativi pubblici
CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa
COVIP	Commissione di vigilanza sui fondi pensione
Dit	Dual income tax
DPEF	Documento di Programmazione Economico-Finanziaria
DRGs	Gruppi diagnostici (<i>Diagnostic related groups</i>)
DSL	Digital subscriber line
UME	Unione Monetaria Europea
ENEL	Ente nazionale energia elettrica
ENI	Ente nazionale idrocarburi
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GHG	Gas a effetto serra (<i>Greenhouse gas</i>)
GRTN	Gestore Rete Trasmissione Nazionale
GW	Gigawatt
HHI	Herfindahl-Hirschman Index
IDE	Investimento Diretto Estero
IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive
IRPEF	Imposta sul reddito delle persone fisiche
IRPEG	Imposta sul reddito delle persone giuridiche
IRPET	Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana
ISAE	Istituto di Studi e Analisi Economica
ISFOL	Istituto per lo Sviluppo della Formazione dei Lavoratori
KWh	Kilowatt ora
LRIC	Long-run incremental costs (costi incrementali strutturali)
MECT	Marginal effective rate of corporate taxation
Mt	Milioni di tonnellate
OFT	Office of Fair Trading
PES	Public employment service
PIL	Prodotto Interno Lordo
PPA	Parità di potere d'acquisto (PPP – Purchasing Power Parity)

PPP	Parteneriati Pubblico-Privato
PTF	Produttività totale dei fattori
QCS	Quadro Comunitario di Sostegno
R&S	Ricerca e Sviluppo
RUO	Reference unbundling offer (Offerta di riferimento dei servizi di accesso disaggregato)
PMI	Piccole e Medie Imprese
SMP	Significant market power (operatori con notevole forza di mercato)
Srl	Società a responsabilità limitata
Spa	Società per azioni
TFR	Trattamento di fine rapporto
TWh	Terawatt ora
UE	Unione europea

Sommario

Conclusione e raccomandazioni	9
I. La situazione economica	27
Introduzione	27
Tendenze macroeconomiche e prospettive	28
Le sfide a medio termine delle politiche economiche	35
Interazioni macro-strutturali e tensioni	39
II. La politica fiscale	55
Andamenti generali	55
Recenti sviluppi di bilancio	57
Recenti sviluppi del debito pubblico	64
III. Competitività dei mercati dei prodotti e performance economica in Italia	67
Sintesi	67
Concorrenza nei mercati dei prodotti e <i>performance</i> macroeconomica	68
Legislazione antitrust e sua applicazione	81
Politiche regolamentari	87
Conclusione e raccomandazioni	112
IV. Riforme strutturali per accelerare la crescita e alleggerire il carico fiscale	117
Introduzione	117
Aumento del tasso d'occupazione	117
Riforme per aumentare la produttività del lavoro attraverso il capitale umano.	132
Riforme per accrescere la produttività migliorando l'allocazione del capitale	135
Riforme per migliorare la qualità della finanza pubblica	152
Alcuni aspetti dello sviluppo sostenibile	175
Note	193
Acronimi	210
<i>Allegati</i>	
I. Indici Balassa	212
II. La riforma delle fondazioni bancarie	214
III. Efficienza della pubblica amministrazione	220
IV. Chronologia dei principali eventi economici	229
V. Bibliografia	232



Riquadri

1. Punti di forza e di debolezza della competitività italiana	43
2. Il programma del Governo per combattere l'economia sommersa	50
3. Cartolarizzazioni e vendite di immobili pubblici	60
4. Raccomandazioni tese a promuovere la concorrenza nel mercato dei prodotti	114
5. Il nuovo diritto societario	143
6. Il passaggio al nuovo accordo di Basilea 2	148
7. I diritti dei creditori nella legge fallimentare	151
8. Integrazione delle politiche per i vari problemi dello sviluppo sostenibile	176
9. Progressi e raccomandazioni sulle riforme strutturali	188

Annexes

A3.1. Provvedimenti recenti relativi al decentramento governativo	222
---	-----

Tavole

1. Domanda e produzione	29
2. Indicatori aziendali	30
3. Differenze regionali nei risultati economici	45
4. Distribuzione del reddito in Italia, negli altri paesi UE e negli USA	51
5. Conto economico delle Amministrazioni pubbliche	58
6. Il piano fiscale di medio periodo	61
7. Effetti stimati della Legge di Bilancio 2003 sul bilancio delle Amministrazioni pubbliche	63
8. Confronto del debito pubblico lordo dei Paesi UE	64
9. Produzione, occupazione e produttività	69
10. Penetrazione delle importazioni per comparto manifatturiero	72
11. Tassi di esportazione per comparto manifatturiero	73
12. Indici di concentrazione settoriale Herfindahl-Hirschman	74
13. Totale R&S dei settori produttivi disaggregato per classe dimensionale delle imprese, 1999	79
14. Risorse delle autorità di concorrenza, 2001	83
15. Principali caratteristiche strutturali del settore del commercio al dettaglio, 2000	91
16. Ingressi nella distribuzione al dettaglio, 2001	93
17. Indici di regolamentazione nei servizi professionali	96
18. Competenze e risorse delle autorità di regolamentazione del settore delle telecomunicazioni, 2002	99
19. Prezzi dei servizi di accesso disaggregato alla rete locale, 2002	103
20. Competenze e risorse delle autorità di regolamentazione del settore energetico	105
21. Prezzi al dettaglio dell'energia elettrica e del gas	107
22. Indicatori del mercato dell'elettricità e attuazione della direttiva UE sull'elettricità, 2002	109
23. Indicatori del mercato del gas e attuazione della direttiva UE sul gas, 2002	111
24. Indicatori del mercato del lavoro, 2001	119
25. <i>Stocks</i> di attività finanziarie	137
26. Concentrazione della proprietà azionaria	137
27. Strumenti di risparmio delle famiglie	138
28. Costo del credito	141
29. Costi delle procedure per il recupero crediti	151
30. Nuove fasce di reddito per l'IRPEF	153
31. Tassi di contribuzione pensionistici effettivi e di equilibrio, 2001	160
32. Indicatori di performance: reddito per pensioni sostenibili	164

33. Emissioni di gas serra e indicatori settoriali	177
34. Indicatori di base: modifiche climatiche	179
35. Indicatori di <i>performance</i> : inquinamento delle acque	184

Annexes

A2.1. Distribuzione geografica delle fondazioni bancarie	215
A3.1. Illustrazione funzionale del consumo intermedio	226

Figure

1. Produttività del lavoro e costo unitario del lavoro	30
2. Indicatori finanziari delle famiglie	31
3. Differenziale di inflazione	32
4. Condizioni monetarie	33
5. Orientamento della politica fiscale	35
6. Crescita del PIL reale pro capite e sue componenti	36
7. PIL <i>pro capite</i> dei paesi industriali	37
8. Indicatori di competitività	40
9. Andamento delle esportazioni	41
10. Valore aggiunto e quote di occupazione nel settore manifatturiero	42
11. IDE verso l'Italia e competitività del mercato dei prodotti	45
12. Quota dei lavoratori irregolari	49
13. Indicatori fiscali	56
14. Durata e costi medi del debito	65
15. Scomposizione delle scadenze del debito interno del settore pubblico	66
16. Margini lordi di profitto medi per struttura di mercato, 1981 fino al ultimo anno disponibile	71
17. Spesa interna lorda per R&S,	75
18. Contributo della regolamentazione dei mercati dei prodotti alle differenze di intensità di R&S fra paesi	76
19. Flussi di investimenti diretti esteri	77
20. Quote della produzione manifatturiera per intensità di tecnologia	78
21. Distribuzione delle imprese per classe dimensionale	78
22. Riforme recenti in Italia, 1998-2000	88
23. Concentrazione del mercato delle prime cinque catene di distribuzione al dettaglio di generi alimentari e beni di largo consumo nella UE	90
24. Margini lordi di profitto nel commercio all'ingrosso e al dettaglio in un gruppo di paesi OCSE	92
25. Tariffa telefonica mensile media	100
26. Pacchetto per accesso Internet	101
27. Tariffe di interconnessione per chiamate verso terminazioni della rete fissa	102
28. Stime delle quote di mercato detenute dagli operatori dominanti, 2001	104
29. Prezzi dell'elettricità e del gas, 1995-2002	108
30. Crescita dell'occupazione e del PIL, 1996-2002	118
31. Tassi di disoccupazione in alcune regioni, 1996-2002	120
32. Dispersione delle retribuzioni nei paesi OCSE, metà-fine anni '90	121
33. Cuneo fiscale sulle retribuzioni	122
34. Quota di persone in situazione di povertà relativa	127
35. Diseguaglianze nel reddito nei paesi OCSE	127
36. Stima dei livelli delle indennità di disoccupazione lorde e nette	130
37. Struttura delle retribuzioni e disoccupazione per titolo di studio	133
38. Retribuzioni degli insegnanti di scuola media superiore	136

39. Credit bancari	140
40. Spesa sociale	159
41. Spesa pensionistica e sanitaria per gli anziani	166
42. Incentivi al pensionamento anticipato	168
43. Aliquote fiscali implicite nel sistema pensionistico italiano	169
44. Spesa sanitaria pro capite e reddito pro capite, 2000	173
45. Distribuzione della spesa sanitaria	174
46. Qualità dell'acqua	186
<i>Annexes</i>	
A1.1. Indici Balassa per l'Italia	212
A2.1. Principali eventi legislativi della riforma delle fondazioni e delle partecipazioni bancarie maggioritarie	216

STATISTICHE DI BASE DELL'ITALIA

IL TERRITORIO

Area (migliaia di km ²)	301,3	Popolazione nelle maggiori città (1.1.2000) (migliaia di abitanti)	
Area Coltivabile (migliaia di km ²) 1995	165,2	Roma	2 644
		Milano	1 301
		Napoli	1 003
		Torino	904

LA POPOLAZIONE

Popolazione 31.12.99, migliaia	-57 844	Forze di lavoro, 2000, migliaia	23 776
Numero di abitanti per km ²	-192	Occupazione 2000, migliaia	21 612
Aumento netto medio naturale 1999, migliaia	-17	Agricoltura	1 096
Aumento naturale netto per mille abitanti 1999	-0,2	Industria	6 932
		Servizi	13 584

LA PRODUZIONE

Prodotto interno lordo, 2000 miliardi di euro	1 258,3	Origine del prodotto interno lordo nel 2000 a prezzi di mercato, in percentuale del totale :	
PPIL pro capite (2000, \$ USA)	18 799	Agricoltura	2,6
Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL	19,7	Industria	26,2
		Edilizia	4,8
		Altri	66,5

IL SETTORE PUBBLICO

Spesa corrente nel 2000 (in % del PIL)	43,6	Debito pubblico lordo nel 2000 (in % del PIL)	110,3
Entrate correnti nel 2000 (in % del PIL)	44,1	Investimenti pubblici nel 2000 (in % degli investimenti totali)	12,2

IL COMMERCIO ESTERO

Esportazioni di beni e servizi in percentuale del PIL, 2002	47,7	Importazioni di beni e servizi in percentuale del PIL, 2002)	25,8
Principali categorie esportate, in percentuale del totale 2000		Principali categorie di importazioni, in percentuale Del totale, 2000	
Manufatti	36,3	Derrate alimentari	6,6
Tessili e materie tessili	16,0	Manufatti	24,2
Prodotti chimici	9,3	Metalli e rottami	10,2
Mezzi di trasporto	11,6	Prodotti chimici	12,9
Petrolio e combustibil	2,2		

IL TASSO DI CAMBIO

Unità monetaria : Euro		Euro per \$ USA	
		Media dei valori giornalieri	
		Anno 2002	1,0611
		Maggio 2003	0,8643

Il presente Rapporto è pubblicato sotto la responsabilità del Comitato di esame delle situazioni economiche dell'OCSE, incaricato dell'esame della situazione economica dei Paesi Membri.

•

La situazione economica e le politiche seguite dall'Italia sono state passate in rassegna dal Comitato il 26 maggio 2003. Dopo revisione alla luce delle discussioni, lo studio è stato approvato dall'insieme del Comitato, il 24 giugno 2003.

•

Il progetto di rapporto del Segretariato è stato elaborato per il Comitato da Alexandra Bibbee, Flavio Padrini, Ali Culha, Maria Maher e Boris Cournede sotto la direzione di Nicholas Vanston.

•

La precedente edizione del Rapporto risale al febbraio 2002.

From:
OECD Economic Surveys: Italy 2003

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-ita-2003-en

Please cite this chapter as:

OECD (2006), "Competitività dei mercati dei prodotti e performance economica in Italia", in *OECD Economic Surveys: Italy 2003*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264105126-5-it>

Il presente studio è pubblicato sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE. Le opinioni espresse e le conclusioni raggiunte nel presente rapporto non corrispondono necessariamente a quelle dei governi dei Paesi membri dell'OCSE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.