

REVIEW DELL'OCSE DELLA RIFORMA DELLA

REGOLAZIONE IN ITALIA

PREFAZIONE

La *Review* dell'OCSE della Riforma della Regolazione in Italia fa parte di una serie di rapporti per Paese condotti nel quadro del programma OCSE sulla Riforma della Regolazione, avviato nel 1998 a seguito del mandato dei Ministri OCSE.

Il programma sulla riforma del sistema di regolazione ha come obiettivo quello di aiutare i governi a migliorare la qualità della regolazione - cioè riformare i sistemi di regolazione che creano ostacoli non necessari alla concorrenza, all'innovazione e alla crescita, assicurando che la regolazione serva efficacemente importanti obiettivi sociali.

Il programma è parte di un più ampio sforzo dell'OCSE per incoraggiare un sostenuto sviluppo economico, la creazione di lavoro e la *good governance*. Esso si aggiunge ad altre iniziative come i nostri rapporti economici annuali per Paese; la *Jobs Strategy*; i *Principles of Corporate Governance* dell'OCSE; e la lotta contro la corruzione, i grandi cartelli e gli aspetti negativi delle politiche di concorrenza fiscale.

Proseguendo l'analisi e le raccomandazioni sulle buone pratiche di regolazione contenute nel Rapporto ai Ministri dell'OCSE del 1997, il programma di riforma del sistema della regolazione è un processo multidisciplinare di esame approfondito dei Paesi, basato sull'autovalutazione e su di una valutazione paritaria nell'ambito di vari comitati OCSE.

Le *Review* dei singoli paesi non sono onnicomprensive ma, piuttosto, orientate su aree di riforme chiave. Ogni *Review* ha la stessa struttura, comprendendo tre capitoli tematici sulla qualità delle istituzioni di regolazione e dei processi di governo; la politica della concorrenza e la sua applicazione; il miglioramento del grado di apertura del mercato mediante la riforma della regolazione. Ogni *Review* contiene anche capitoli su settori come l'elettricità e le telecomunicazioni, nonché una valutazione del contesto macroeconomico per la riforma nel Paese analizzato.

Le *Review* per Paese poggiano su un processo di ampie consultazioni con un vasto numero di amministratori del governo (funzionari ed eletti) del paese esaminato, di rappresentanti di associazioni imprenditoriali e sindacali, nonché di esperti accademici di diverso profilo.

Tali *Review* dimostrano chiaramente che in molte aree un programma di riforma della regolazione ben strutturato e adeguatamente applicato ha portato ad un abbassamento dei prezzi e ad una più ampia scelta per i consumatori, ha aiutato a stimolare l'innovazione, gli investimenti e la creazione di imprese, spingendo la crescita economica e la diffusa creazione di posti di lavoro. Riforme della

regolazione di vasta portata hanno prodotto risultati più rapidamente rispetto ad approcci frammentari; inoltre tali riforme, sul lungo periodo, hanno aiutato i paesi ad adattarsi più rapidamente e facilmente ai cambiamenti anche radicali provenienti dall'esterno. Allo stesso tempo, un programma di riforma bilanciato deve prendere in considerazione importanti aspetti sociali. I costi di assestamento in alcuni settori si sono rivelati elevati, sebbene l'esperienza dimostri che tali costi possono essere ridotti se la riforma viene accompagnata da politiche di sostegno, ivi comprese politiche attive nel mercato del lavoro, in modo da rendere meno traumatico l'adeguamento.

La semplificazione e la riforma del sistema di regolazione sono elementi chiave di un vasto programma di riforma; inoltre, le esperienze dei vari paesi dimostrano che in un mercato più concorrenziale ed efficiente, nuove regole ed istituzioni sono a volte necessarie per assicurare che il comportamento privato anti-concorrenziale non rallenti né blocchi i benefici della riforma e che venga assicurata la protezione della salute, dell'ambiente e dei consumatori. Nei paesi che intraprendono una simile riforma, spesso difficile e contrastata da interessi precostituiti, una leadership politica sostenuta e solida è un elemento essenziale per il suo successo, ed un dialogo pubblico basato sulla trasparenza e la correttezza dell'informazione sui benefici ed i costi della riforma è necessario alla costruzione ed al mantenimento di un ampio sostegno pubblico alla riforma stessa.

Le opzioni di *policy* presentate nella *Review* possono rappresentare delle sfide per ogni paese interessato, ma non ignorano le grandi differenze tra le culture nazionali, le tradizioni giuridiche ed istituzionali e le condizioni economiche. Il grado di approfondimento della *Review* e gli sforzi fatti per consultarsi con una vasta gamma di rappresentanti della società civile riflettono l'enfasi che l'OCSE ha posto nell'assicurare che le opzioni di *policy* presentate siano rilevanti e raggiungibili all'interno del contesto specifico e delle priorità politiche di ogni paese esaminato.

Le *Reviews* dell'OCSE sulla riforma del sistema di regolazione sono pubblicate sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE, ma le loro opzioni di *policy* e le analisi che le accompagnano riflettono l'input e le osservazioni forniti durante la *peer review* da tutti gli altri 29 paesi membri dell'OCSE e dalla Commissione Europea e durante le consultazioni con le altre parti interessate.

Il Segretariato esprime la propria gratitudine per il supporto fornito dal Governo italiano al programma dell'OCSE sulla Riforma del sistema di regolazione e la sua fattiva cooperazione durante il processo di esame. Ringrazia inoltre i vari comitati dell'OCSE e delegati del Paese, i rappresentanti del comitato consultivo dei sindacati, *Trade Union Advisory Committee* (TUAC), e del comitato consultivo dell'OCSE di imprese e industria, *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC) e di altri esperti, i cui commenti sono stati essenziali per la realizzazione di questo Rapporto.

RINGRAZIAMENTI

Le *Review* dell'OCSE sulla riforma del sistema di regolazione sono state completate sotto la responsabilità del Vice-Segretario Generale Sally Shelton-Colby. La *Review* dell'Italia si è avvalsa di varie partecipazioni, tra cui quella del Governo italiano, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dei Comitati dell'OCSE, dei rappresentanti dei Governi membri, dei membri del comitato consultivo di imprese e industria, *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC), e del comitato consultivo dei sindacati, *Trade Union Advisory Committee* (TUAC), così come di altri gruppi.

Questo rapporto è stato esaminato dagli altri Stati membri il 23 marzo 2001 nel Gruppo multidisciplinare ad hoc dell'OCSE sulla Riforma della regolazione.

Nel Segretariato dell'OCSE le seguenti persone hanno contribuito in maniera rilevante all'esame dell'Italia: l'ex **direttore del programma per la Riforma della regolamentazione e capo redattore**: Scott H. Jacobs; **preparazione del documento**: Jennifer Stein; **Dipartimento per l'economia**: il primo capitolo è stato preparato principalmente da Alessandro Goglio, e ha beneficiato del lavoro di Giuseppe Nicoletti sugli indicatori della regolamentazione; **Servizio Public Management**: Cesar Cordova-Novion; **Direzione commercio**: Sophie Bismut, Anthony Kleitz; **Direzione per gli affari finanziari, fiscali e delle imprese**: Patricia Heriard-Dubreuil, Bernard J. Phillips, Sally Van Siclen, Michael Wise; **Direzione per la scienza, tecnologia e industria**: Wonki Min, Dimitri Ypsilanti; **Segretariato generale**: Steve Cutts. L'attuale direttore del programma per la Riforma della regolamentazione è Rolf Alter.

INDICE

Capitolo 1.

La riforma del sistema di regolazione in Italia

Capitolo 2.

Capacità del Governo di garantire una regolazione di elevata qualità

Capitolo 3.

Il ruolo delle politiche della concorrenza nella riforma del sistema di regolazione

Capitolo 4.

Migliorare il grado di apertura ai mercati internazionali mediante la riforma del sistema di regolazione

Capitolo 5.

Riforma del sistema di regolazione nel settore dell'elettricità, del gas e delle ferrovie

Capitolo 6.

Riforma del sistema di regolazione nel settore delle telecomunicazioni

Capitolo 7.

Conclusioni e opzioni di *policy* per la riforma della regolazione in Italia

Note

Bibliografia

LA RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE IN ITALIA

SOMMARIO

Partendo in ritardo rispetto a molti altri paesi, l'Italia ha dedicato gli anni '90 a "mettersi al passo" con i paesi dell'area OCSE più avanzati nel campo delle riforme economiche e istituzionali. La portata, la velocità e lo spessore delle riforme strutturali condotte da vari governi sono stati davvero notevoli. Oggi l'Italia continua a muoversi più velocemente di molti paesi nel completamento del programma di riforma. La riforma del sistema di regolazione è stata solo una delle numerose riforme che si sono susseguite in Italia negli anni '90, ma è stata una delle riforme essenziali. Intervenendo a seguito del programma di stabilizzazione macroeconomica degli inizi degli anni '90, la riforma della regolazione ha contribuito ad aggredire molti dei latenti problemi strutturali dell'economia e della pubblica amministrazione.

Il decennio degli anni '90, in cui sono confluite molteplici sfide politiche ed economiche, sia a livello interno che internazionale, ha rappresentato, per molti aspetti, una terapia d'urto per l'Italia. Rigidità e consuetudini accumulate nei decenni sono state ripensate, e molte tra esse sono state eliminate. Una crescente consapevolezza della presenza eccessiva dello Stato nella vita economica ha condotto a conseguenti cambiamenti strategici e istituzionali. Mentre lo scenario politico veniva ridisegnato, settori dello Stato centralizzato erano smantellati e molte politiche economiche stataliste venivano sostituite con politiche più trasparenti e maggiormente favorevoli alla concorrenza.

Capitolo 1. Il contesto macroeconomico per la riforma del sistema di regolazione. All'inizio degli anni '90, la rimozione dei principali ostacoli macro e microeconomici, spesso interconnessi, era diventata una condizione indispensabile per migliorare la *performance* economica di lungo periodo dell'Italia. Nel contempo, i limiti dell'intervento pubblico erano stati evidenziati dalla posizione più rigorosa assunta in materia di aiuti di Stato, che determinò il fallimento di alcune imprese a partecipazione statale. Allorché il rischio di fallimento divenne una seria minaccia per le iniziative economiche dello Stato, l'impegno dell'Italia nel processo di privatizzazione si fece più risoluto e fu accompagnato dalle riforme dei mercati finanziari, della *corporate governance* e della pubblica amministrazione. Le privatizzazioni furono avviate nel 1993; già nel 1999, il processo di privatizzazione italiano è divenuto uno dei più vasti dell'area OCSE. La stabilizzazione macroeconomica in vista dell'ingresso nell'unione monetaria europea costituì un ulteriore stimolo per un ampio programma di riforme strutturali. Inoltre, poiché decenni di strategie centralizzate e stataliste non erano riusciti a ridurre le persistenti differenze di reddito tra il nord e il sud del paese, la rivitalizzazione del mercato sembrava offrire nuove speranze di sviluppo regionale.

Nonostante queste riforme e un programma di privatizzazione in espansione, alla fine del 1997 l'Italia era ancora uno dei paesi più regolamentati dell'OCSE. Alla fine del 2000, però, i notevoli progressi realizzati a seguito del decollo della riforma del sistema di regolazione avevano modificato l'approccio complessivo a questo

tema. Tale riforma ha già contribuito a migliorare i livelli di produttività e il benessere dei consumatori. Ad esempio, i consumatori italiani possono oggi usufruire di una più ampia gamma di servizi e di tariffe più basse nel settore delle telecomunicazioni. La riforma del sistema di regolazione e il processo di privatizzazione hanno trasformato i mercati finanziari italiani, rimuovendo le barriere all'entrata e consentendo l'ingresso di nuove aziende nel mercato. Inoltre, la riduzione del peso del settore pubblico ha già determinato alcuni vantaggi in termini di benessere. D'altro canto, la riforma dei settori dell'energia, del trasporto e delle assicurazioni, anche se, sotto molti aspetti, più coraggiosa rispetto agli standard definiti dalle direttive comunitarie, è iniziata in ritardo. Il processo di liberalizzazione dei servizi postali è ancora agli inizi, mentre il rallentamento, da parte delle regioni, dell'attuazione della riforma del commercio al dettaglio, che introduce maggiore concorrenza, rischia di costituire un passo indietro che potrebbe costare caro. L'ulteriore accelerazione della riforma della regolazione contribuirà allo sviluppo e alla creazione di nuovi posti di lavoro in Italia e la definizione di alcuni aspetti ancora irrisolti nella ristrutturazione e nel livello di apertura alla concorrenza delle *network industries*, porterà ulteriori benefici ai consumatori.

Capitolo 2. Capacità del Governo di garantire una regolazione di elevata qualità. Le riforme amministrative, istituzionali ed economiche realizzate in Italia rappresentano il primo tentativo organico di trasformare il ruolo e l'attività dello Stato dal dopoguerra. Tali riforme sono andate ben al di là di semplici aggiustamenti volti a migliorare la *performance* del sistema esistente. Esse hanno instaurato, piuttosto, un nuovo rapporto tra lo Stato, i cittadini e il mercato. La riforma dello Stato regolatore è, comunque, un compito arduo e di lungo periodo, se si considera l'eredità di decenni di complessità normativa, di corruzione e di inefficienza. Alcuni primi risultati si stanno già vedendo, come la riduzione degli oneri o carichi amministrativi, e la vigorosa politica di *e-government* intrapresa dall'Italia potrà semplificare ulteriormente il sistema di regolazione. Nel corso degli anni '90 è stata sviluppata un'ampia strategia per migliorare la qualità della regolazione; in particolare, a partire dal 1997, nell'ambito delle "riforme Bassanini". Sono state create nuove procedure e nuovi organismi, rafforzati dalla presenza di guardiani ("*watchdogs*") posti al centro dell'apparato governativo. Il trasferimento di poteri alle regioni e ai comuni rappresenta un tentativo nuovo per colmare le distanze tra le varie aree del Paese, ma sono necessarie ulteriori garanzie per evitare una frammentazione delle politiche e la diminuzione del livello di qualità della regolazione. Il governo centrale è stato ridisegnato, concentrandolo sul suo "*core business*", e le sue dimensioni sono state ridotte. Lo scarso livello di trasparenza ha costituito uno dei principali punti di debolezza del sistema normativo italiano, ma alcuni recenti interventi fanno ben sperare nell'apertura del processo di produzione normativa ad una più ampia cerchia di parti interessate. Una serie di riforme attuate nel periodo 1997-2000 ha reso i dipendenti pubblici più responsabili dell'attività svolta e ha contribuito a razionalizzare le attività di controllo e di attuazione, portando a compimento un processo avviato nel 1990 dalla legge sul procedimento amministrativo. Inoltre, nel 1998 è stato completato il processo di "privatizzazione" dello *status* dei dipendenti pubblici. Tra le riforme recenti, una di quelle dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione è l'introduzione dell'AIR (Analisi dell'Impatto

della Regolamentazione). I suoi risultati dipenderanno da un'attenta e costante opera di attuazione.

Capitolo 3. Il ruolo delle politiche della concorrenza nella riforma del sistema di regolazione. Nel corso degli anni '90, la concorrenza è stata in Italia uno degli elementi portanti delle riforme della regolazione orientate al mercato. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, istituita con la legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha costituito un elemento catalizzatore per il passaggio dell'Italia a un'economia maggiormente orientata al mercato, sebbene una piena applicazione dei principi della concorrenza all'intera economia abbia incontrato e incontri ancora numerosi ostacoli nelle politiche italiane della regolazione. In un paese caratterizzato da un tradizione non risalente nell'applicazione dei principi concorrenziali, l'introduzione di una effettiva politica della concorrenza ha tratto alimento dalle riforme realizzate a livello comunitario. Grazie alla sua indipendenza e autorevolezza, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha acquisito rapidamente un ruolo rilevante nel dibattito istituzionale e la sua funzione principale è stata quella di promuovere gli obiettivi della concorrenza in tutti gli ambiti dell'attività governativa. Si rende necessaria un'efficace e coerente cooperazione tra i regolatori e le agenzie responsabili di interventi regolativi che producono effetti sulla concorrenza. Ciò vale, in particolare, durante la fase critica di transizione dal regime di monopolio al regime di concorrenza. Al fine di consentire una ancor più efficace applicazione delle norme sulla concorrenza, occorre attribuire all'Autorità la possibilità di ricorrere a un più ampio ventaglio di sanzioni. D'altro canto, la giurisprudenza amministrativa ha fornito all'inizio scarso sostegno alle decisioni dell'Autorità ma, più recentemente, si osservano significativi cambiamenti di tendenza. I poteri di regolazione degli enti locali pongono potenziali problemi alla concorrenza, mentre l'apertura dei servizi locali alla dinamica concorrenziale ne migliorerà la qualità e ne ridurrà i costi.

Capitolo 4. Migliorare il grado di apertura ai mercati internazionali mediante la riforma del sistema di regolazione. Molte delle riforme economiche attuate dall'Italia, che hanno contribuito rendere i mercati più aperti all'ingresso di nuovi concorrenti, a ridurre gli oneri amministrativi e a garantire maggiore trasparenza, dovrebbero ottenere rilevanti ricadute in termini di crescita dei flussi commerciali e di investimento internazionali. In una economia aperta, i benefici derivanti dalla riforma del sistema di regolazione sono amplificati. L'Italia ha efficacemente inserito nel proprio ordinamento giuridico la maggior parte dei principi OCSE per una regolazione efficiente, in particolare i principi di: non discriminazione, adozione degli standard internazionali, omologazione delle norme tecniche di altri paesi e concorrenza. Le regole di mercato sono state rese più trasparenti e con l'ulteriore sviluppo delle procedure di consultazione pubblica l'Italia sarà allineata agli standard internazionali. A seguito delle riforme, le procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni sono state aperte ad una maggiore concorrenza anche a livello internazionale, mentre il miglioramento delle procedure doganali ha garantito una maggiore osservanza delle leggi e accelerato i tempi di spedizione. Il livello di investimenti diretti esteri resta, tuttavia, relativamente basso. Un sistema di regolazione meglio adattato alla concorrenza internazionale potrebbe contribuire come parte di una più ampia strategia procompetitiva. La complessità normativa e gli elevati costi costituiscono i principali problemi per la competitività internazionale. L'integrazione dell'impatto sul commercio e sugli investimenti nell'AIR

rappresenta un passo significativo che consentirà agli organismi di regolazione di valutare l'impatto delle norme proposte sull'apertura ai mercati.

Capitolo 5. Riforma del sistema di regolazione nei settori dell'elettricità, del gas e delle ferrovie. L'Italia sta modificando profondamente il ruolo del settore pubblico nella "sfera produttiva". In alcuni importanti settori si stanno attuando varie strategie per separare le funzioni commerciali dalle funzioni pubbliche, un processo non ancora completato. La radicale riforma in via di attuazione nel settore dell'elettricità contribuirà ad introdurre la concorrenza nei mercati della produzione e fornitura, e ciò dovrebbe determinare una riduzione delle elevate tariffe presenti in Italia. Mediante un intervento coraggioso, l'Italia ha imposto all'impresa dominante (ENEL) la cessione di alcuni impianti di produzione e liberalizzato l'accesso alla capacità di trasmissione di importazione, anche se probabilmente sarà necessaria un'ulteriore ristrutturazione, accompagnata da una più rapida liberalizzazione dal lato della domanda. La creazione di una Autorità indipendente di regolazione è cruciale per il successo della liberalizzazione dell'energia, unitamente all'utilizzo di regolazione basata sugli incentivi, alla riforma tariffaria e all'utilizzo di strumenti di mercato per migliorare i livelli di efficienza. Si dovrebbe accelerare l'adozione di tariffe regolamentate che riflettano maggiormente i costi, mentre un migliore finanziamento degli *stranded costs* consentirebbe di eliminare le disparità tra operatori. Analogamente, l'Italia sta realizzando riforme audaci e innovative nel settore del gas, aventi l'obiettivo di ridurre i prezzi elevati. Al fine di attuare una riforma più ampia del settore, si dovrebbe ridurre la quota di mercato dell'impresa dominante (ENI) e procedere ad un'ulteriore separazione della struttura dell'ENI, integrata verticalmente. La riforma del settore ferroviario è iniziata in ritardo ma sta procedendo rapidamente. Nel 2000 l'Italia ha liberalizzato tutti i segmenti del trasporto ferroviario, ha realizzato la separazione societaria della rete e rilasciato licenze a diversi concorrenti potenziali dell'impresa dominante (Trenitalia). Tali riforme pongono l'Italia in posizione più avanzata rispetto alla maggior parte dei paesi europei, anche se gli obiettivi fissati dal governo non sono stati ancora pienamente conseguiti. Sarà necessario attuare ulteriori riforme che prevedano non solo la liberalizzazione del mercato, ma anche la creazione di nuovi incentivi e di nuovi organismi di governo del mercato.

Capitolo 6. Riforma del sistema di regolazione nel settore delle telecomunicazioni. In Italia la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni è stata guidata dalle direttive dell'UE. Attualmente l'Italia ha un sistema di regolazione abbastanza esaustivo per quanto attiene alla promozione della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni. In numerosi provvedimenti emessi di recente, quali la copertura della pre-selezione dell'operatore e l'*unbundling* del *local loop*, il sistema di regolazione italiano ha adottato uno degli approcci maggiormente pro-competitivi tra i paesi dell'area OCSE. A seguito di ciò, la concorrenza nel mercato italiano delle telecomunicazioni sta diventando più agguerrita, con benefici notevoli sia per i consumatori (nel campo della telefonia fissa e mobile), sia per i servizi a valore aggiunto rivolti al mercato delle imprese. Vi è, comunque, ancora un notevole margine di manovra per ridurre i prezzi e migliorare l'accesso, poiché i ritardi in aree chiave della regolazione sono stati costosi per i consumatori italiani. L'integrazione delle tecnologie di comunicazione sotto la supervisione di un'autorità unica dovrebbe accelerare l'innovazione in tutti i settori e lo sviluppo della società dell'informazione,

mentre l'attiva vigilanza esercitata dall'Autorità Antitrust è stata di sostegno per quanto concerne la regolazione specifica del settore nella prevenzione di abusi di mercato. Tuttavia, è ancora necessario definire meglio il rapporto tra l'Autorità indipendente e il Ministero per le Telecomunicazioni, risolvendo anche alcuni problemi relativi all'insufficienza dello staff dell'Autorità. Considerata la quasi totale mancanza in Italia di infrastrutture alternative al *local loop*, l'Autorità dovrà vigilare in maniera molto attenta sulle tariffe di interconnessione. Dovrebbe inoltre essere eliminata la norma relativa al possesso da parte del governo della *golden share* dell'ex-monopolista, poiché, in un mercato liberalizzato, non vi è alcun motivo di imporre norme specifiche al riguardo.

Capitolo 7. Conclusioni e opzioni di policy per la riforma della regolazione in Italia. L'Italia del 2001 è molto diversa dall'Italia del 1990. Passo dopo passo, lo Stato interventista, autoreferenziale, rigido e centralista degli anni del dopoguerra, si è venuto trasformando in uno Stato orientato al mercato, *consumer-oriented* e decentralizzato. Questa trasformazione sta avvenendo grazie a un costante programma di privatizzazione, di liberalizzazione e apertura dei mercati, di deregolazione seguita da migliore regolazione, di "ingegneria istituzionale" e di iniziative mirate alla qualità della regolazione. Sebbene la riforma della regolazione sia molto recente, l'Italia sta già cominciando a vederne i benefici, così come i costi di adeguamento. Considerando il punto di partenza, oltre che la difficoltà di attuare le riforme con governi di breve durata, il progresso realizzato è stupefacente.

Per incrementare il potenziale di crescita dell'economia italiana - dopo anni di crescita relativamente lenta rispetto agli standard europei, di inflazione relativamente elevata, di investimenti dall'estero ridotti e di diminuzione della quota di mercato nel commercio internazionale - occorre una riforma della regolazione ancora più rapida e intensa. Per accelerare i risultati è necessario un approccio ampio e coordinato che riguardi tanto la produzione quanto il mercato del lavoro e i mercati finanziari, insieme alla realizzazione di riforme istituzionali. I principali interventi raccomandati nel presente rapporto sono i seguenti:

- *Adottare una incisiva e ampia strategia volta a eliminare le regolazioni anticoncorrenziali dei prezzi, dell'accesso ai mercati e della qualità, non giustificate da esigenze di interesse generale.* L'economia italiana è caratterizzata da un basso livello di concorrenza in alcuni settori chiave. Ad esempio, concessioni, licenze e altre norme ostacolano la concorrenza nei servizi locali, nelle attività professionali e, in alcune regioni, nella distribuzione al dettaglio.
- *Migliorare il livello di trasparenza della riforma della regolazione e l'impegno per la sua attuazione rafforzando ulteriormente, ai più alti livelli istituzionali, la politica di qualità della regolazione già in atto, garantendone il carattere vincolante per tutti i ministeri e assicurando l'individuazione di obiettivi quantificabili per la riduzione degli oneri normativi e amministrativi.* L'adozione della politica attuale sulla riforma della regolazione ha rappresentato un passo in avanti fondamentale. Un ulteriore rafforzamento di questa politica, volto a garantire un costante impegno politico e a non perdere di vista i risultati e le priorità da parte di tutte le istituzioni coinvolte nella riforma, dovrebbe consentire il conseguimento di risultati duraturi. La definizione di obiettivi misurabili, quali la riduzione del numero di autorizzazioni

o la riduzione degli oneri in termini percentuali, aumenta il livello di responsabilizzazione dei ministeri.

- *Rafforzare l'attenzione ai risultati delle politiche attuate, attraverso la valutazione del grado di attuazione delle norme (compliance) e dei meccanismi di controllo della loro osservanza (enforcement), includendo nell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) una valutazione del livello di attuazione delle norme, prendendo in considerazione, al momento in cui si pone mano alla revisione o modifica delle normative vigenti, le difficoltà incontrate dai cittadini e dalle imprese nella loro attuazione.* I cittadini e le imprese sostengono ancora oneri non necessari, causati dalla stratificazione di norme e dalla mancanza di coordinamento tra ministeri, enti pubblici e autorità di regolazione, nonché tra il governo centrale e le autonomie locali.
- *Promuovere la trasparenza nella regolazione all'interno della pubblica amministrazione nel suo complesso, mediante l'adozione di procedure di "notice and comment" e la creazione di un "registro centralizzato".* Dovranno essere istituiti parametri e criteri minimi, ma verificabili, per quanto attiene alla consultazione e questi ultimi dovranno essere armonizzati tra i vari organismi di regolazione. La creazione di un registro ufficiale delle procedure, come in Messico, o dei moduli, come in Francia, aumenterebbe notevolmente il livello di trasparenza per gli utenti per quanto concerne il contenuto e la forma delle attività soggette ad autorizzazione, e costringerebbe a razionalizzare le normative dei ministeri di settore.
- *Moltiplicare i benefici derivanti dal decentramento, incoraggiando l'adozione di migliori pratiche di regolazione a livello regionale e locale.* Per salvaguardare i vantaggi conseguiti a livello nazionale mediante la riforma del sistema di regolazione, sarà necessario lavorare intensamente per promuovere una maggiore qualità della regolazione a livello regionale e locale.
- *Assicurare un approccio responsabile, trasparente e coerente nella regolazione delle autorità indipendenti, estendendo alle stesse le procedure di controllo e i principi in materia di qualità della regolazione vigenti a livello governativo.* Un primo intervento dovrebbe consistere in una valutazione indipendente e di alto livello della performance e dei metodi di lavoro delle autorità di regolazione di settore.
- *Rafforzare le normative sulla qualità della regolazione a livello nazionale, regionale e locale, perfezionando gli strumenti per l'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR), la consultazione pubblica e la ricerca di alternative alla regolazione e formando i dipendenti pubblici al loro utilizzo.* Il governo ha elaborato un programma AIR ben strutturato e ad ampio spettro; tuttavia, ulteriori interventi - come, ad esempio, prevedere per legge che l'analisi costi-benefici costituisca il principio guida nelle scelte di regolazione - potrebbero potenziare il contributo dell'AIR ad una migliore qualità della regolazione.
- *Accrescere l'importanza, la velocità e la portata dell'attività di revisione delle leggi e dei principali atti normativi secondari, accelerando il processo di redazione di*

testi unici e utilizzando l'AIR e i principi di concorrenza. Tutte le istituzioni centrali devono ridurre drasticamente lo stock delle leggi e delle disposizioni comprese in normative ormai desuete, degli atti normativi secondari e delle procedure e formalità amministrative, rendendo così maggiormente effettivi quelli che restano in vigore. L'impegno a riordinare il quadro normativo mediante la redazione di testi unici entro tre anni rappresenta un passo importante per affrontare questo rilevante problema.

- *Rafforzare i poteri di vigilanza dell'Autorità Antitrust sia nel settore pubblico, sia nel settore privato.* L'AIR e una migliore procedura di consultazione offrono notevoli opportunità di incrementare l'introduzione della politica della concorrenza nel sistema normativo. Per quanto concerne il settore privato, sono stati potenziati gli interventi dell'Autorità nei confronti di comportamenti collusivi orizzontali, anche se resta ancora difficile intervenire nei casi di cartelli segreti. Qualora i termini del procedimento in materia di concentrazioni venissero uniformati a quelli definiti a livello comunitario, si verrebbe ad una semplificazione delle procedure grazie all'eliminazione di una potenziale fonte di confusione. L'Autorità dovrebbe essere libera dai vincoli che le impediscono di utilizzare le proprie risorse di budget per reclutare il personale necessario.
- *Adottare ulteriori interventi per incrementare l'efficienza delle procedure doganali.* L'Italia ha fatto notevoli progressi nella realizzazione di un moderno sistema di dogane. Alcune misure aggiuntive potrebbero ridurre ulteriormente tempi e costi.
- *Nel mercato dell'elettricità, realizzare interventi per aumentare il livello di concorrenza, migliorare il livello di efficienza degli acquirenti nel mercato e modificare la struttura tariffaria al fine di migliorare l'efficienza del settore.* Al fine di promuovere la concorrenza e, quindi, l'efficienza dell'offerta nel settore dell'elettricità, sono necessarie riforme strutturali e della regolazione.
- *Nel settore del gas naturale, fare passi ulteriori per ridurre le barriere all'entrata per le imprese che importano e vendono gas; promuovere, in modo diretto, una struttura più competitiva per le importazioni di gas.* Alcune modifiche strutturali ed una più chiara definizione del ruolo appropriato dello Stato sono necessarie anche nel settore del gas.
- *Nel settore del trasporto ferroviario, assicurare un severo controllo degli assetti regolativi per favorire la concorrenza, promuovere la concorrenza nel mercato del trasporto locale passeggeri, incrementare gli incentivi all'efficienza delle FS, aumentare le informazioni a disposizione degli organismi di regolazione e dei policy makers, e monitorare il settore al fine di perseguire ulteriori riforme.*
- *Realizzare una serie di interventi nel settore delle telecomunicazioni al fine di rafforzare il ruolo dell'autorità di regolazione; imporre, ove necessario, una regolazione asimmetrica e introdurre regole a tutela dei nuovi entranti.* Una delle priorità è rappresentata dall'*unbundling del local loop*. Dovrebbe essere semplificata la procedura per il rilascio di licenze e dovrebbe essere eliminata la

golden share dello Stato. Con lo svilupparsi del mercato, la regolazione del settore dovrebbe cedere il passo ad un sistema di vigilanza sulla concorrenza.

CAPITOLO I

LA RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE IN ITALIA

INTRODUZIONE

La portata, la velocità e lo spessore delle riforme strutturali condotte dai vari governi durante gli anni '90 sono stati davvero notevoli.

Partendo in ritardo rispetto a molti altri paesi, l'Italia ha dedicato gli anni '90 a "mettersi al passo" con i paesi dell'area OCSE più avanzati nel campo delle riforme economiche e istituzionali. La portata, la velocità e lo spessore delle riforme strutturali condotte da vari governi sono stati davvero ragguardevoli. Oggi l'Italia continua a muoversi più velocemente di molti paesi nel completamento del programma di riforma.

In meno di un decennio, l'Italia ha fatto passi rilevanti per trasformarsi da Stato altamente interventista - in cui il settore privato era, o eccessivamente regolamentato, o troppo poco regolamentato (a seconda delle aree e della dimensione delle aziende) - a Stato regolatore moderno, basato su regole trasparenti, apertura del mercato e concorrenza. I tentativi di recuperare il controllo della spesa pubblica e di costruire sistemi di regolazione a favore del mercato hanno fatto emergere la necessità urgente di riformare lo Stato, in particolare la pubblica amministrazione, che era caratterizzata da costi elevati e inefficienza. Un dibattito pubblico circa la "vischiosità" e "l'immobilismo" amministrativi, e la necessità di "semplificare l'Italia" fecero emergere interrogativi cruciali circa l'organizzazione e la *performance* dello Stato.

La riforma del sistema di regolazione è stata la cura appropriata per uno Stato rigido ed inefficiente, quale era diventato l'Italia.

Trasparenza, concorrenza, scelta e benessere del consumatore, flessibilità sono stati i rimedi necessari per poter correggere decenni caratterizzati da interventismo statale, protezione di alcuni settori e inefficienza.

La riforma del sistema di regolazione è stata solo uno dei molti cambiamenti che si sono verificati in Italia in questo periodo, ma è stato un cambiamento cruciale. Dopo il programma di stabilizzazione macroeconomica attuato nei primi anni '90, la riforma del sistema di regolazione ha contribuito a risolvere molti problemi strutturali di base presenti nell'economia e nella pubblica amministrazione. I principi della riforma del sistema di regolazione inerenti la trasparenza, la concorrenza, la scelta e il benessere del consumatore, la flessibilità, erano esattamente gli strumenti necessari per porre rimedio all'eredità di decenni caratterizzati da interventismo statale, protezione di alcuni settori ed

inefficienza.

Le riforme della pubblica amministrazione e del mercato rappresentano il primo tentativo di ampio respiro, realizzato nel dopoguerra, di trasformare il ruolo e le procedure dello Stato. Tali riforme sono andate ben al di là di semplici aggiustamenti per migliorare la *performance* del sistema esistente. Esse hanno stabilito invece nuovi rapporti tra lo Stato, i cittadini e il mercato. Il decennio degli anni'90, caratterizzato da un numero rilevante di sfide politiche ed economiche, a livello nazionale e internazionale, ha rappresentato sotto alcuni aspetti una terapia d'urto. Rigidità e consuetudini accumulate nei decenni sono state riviste, e molte sono state rimosse. In seguito alla modifica dello scenario politico, alcuni aspetti dello Stato centralizzato sono stati smantellati e molte politiche economiche stataliste sono state sostituite da mercati più trasparenti e competitivi. Tali cambiamenti politici e istituzionali sono stati anche una risposta al crescente disincanto dei cittadini nei confronti dello Stato e all'idea diffusa che l'Italia dovesse cambiare per riuscire a rispondere alle sfide pressanti di oggi e a costruire la sua prosperità futura.

Gli obblighi assunti nei confronti dell'Unione Europea hanno fortemente influenzato le riforme del sistema di regolazione italiano.

In questo processo l'Italia ha ottemperato agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione Europea che prevedevano la liberalizzazione dei mercati. Le politiche europee - il programma del mercato unico, le regole strutturali e la politica per la concorrenza, l'utilizzo dei fondi dell'UE e il risanamento monetario e fiscale come prezzo per l'ingresso nell'area Euro - hanno fortemente influenzato l'ambiente della regolazione e della amministrazione italiana. L'appartenenza all'area euro ha determinato una convergenza a livello europeo. Tuttavia l'abitudine del governo italiano a fare riferimento ai requisiti di liberalizzazione dell'UE considerandoli i requisiti massimi (e non minimi) per l'apertura del mercato, ha fatto sì che anche in Europa, l'Italia restasse indietro rispetto ai paesi più avanzati. Riforme recenti più ambiziose in settori quali quelli del gas e delle ferrovie, mostrano invece che l'Italia è ora fortemente intenzionata a muoversi più rapidamente rispetto a quanto definito nelle politiche europee, andando anche al di là di queste ultime.

In Italia, molti problemi di regolazione sono il prodotto di politiche antiquate realizzate nei decenni precedenti...

Alcuni problemi attuali derivano dal ragionevole tentativo di risolvere problemi del passato...

Per capire il sistema di regolazione italiano è necessario avere una prospettiva storica. Come in tutti i paesi, molti problemi attuali derivano dal ragionevole tentativo di dare una risoluzione a problemi del passato.

Lo schema tradizionale, basato sulla centralizzazione e sul ricorso agli investimenti pubblici e al monopolio, è in parte dovuto alle soluzioni “temporanee” adottate per risolvere le crisi finanziarie degli anni '30, e al desiderio di risolvere il problema più complesso dell'Italia, vale a dire il divario economico tra il nord e il sud del paese. Le politiche a favore del *Mezzogiorno*, basate su soluzioni centralizzate, avevano il fine di migliorare la redistribuzione del reddito e ottenere risultati più equi a livello nazionale. Tuttavia, con il tempo, i monopoli hanno ridotto i livelli di efficienza e di qualità dei servizi, senza tuttavia colmare il divario economico. La riforma del sistema di regolazione rientra nella nuova soluzione che prevede di decentralizzare il processo decisionale, delegando ai livelli regionali e locali maggiori responsabilità di governo autonomo e promuovendo il loro sviluppo mediante le forze di mercato.

Inoltre, rispetto alla maggior parte dei paesi dell'area OCSE, il sistema di governo italiano preferisce di gran lunga fare ricorso alle leggi invece che a norme secondarie di natura regolamentare, anche su questioni minori e di dettaglio. Ciò è il risultato di una perdurante tradizione storico legale, in parte dovuta anche ad una reazione al periodo fascista durante il quale il governo legiferava per decreti; nel periodo post-bellico, ciò portò alla decisione di demandare interamente alle istituzioni democratiche (Parlamento) i poteri legislativi. Con il tempo, questo eccessivo ricorso alla legislazione primaria ha determinato un'ingerenza politica anche nei dettagli delle varie regolazioni e ad un quadro normativo rigido e frammentato.

... e altri problemi sono il retaggio di pratiche anti-mercato e da controlli esercitati dal governo centrale che hanno creato nel tempo pericoli di corruzione.

...mentre altri problemi derivano da vecchi atteggiamenti e pratiche anti-mercato.

Il governo centrale esercitava un controllo pervasivo sulla maggior parte dei settori industriali. Prima della II guerra mondiale, i cartelli e i sistemi di protezione impedivano la concorrenza e scoraggiavano l'innovazione; i principali settori industriali, quali quello degli autoveicoli, delle gomme, dell'acciaio e della cantieristica navale, erano virtualmente dei monopoli. Dopo la guerra, le strutture politiche vennero trasformate radicalmente. Durante la ricostruzione, vi furono alcuni segnali di riforma anche della politica economica (decisione di porre fine ai controlli sui prezzi e aprire al commercio estero). Tuttavia il settore delle imprese statali rimase ampio. Esso divenne sempre più inefficiente negli anni '60 e '70, quando le imprese venivano gestite sulla base di obiettivi non solo aziendali ma anche politici. La mancanza di rigidi vincoli di bilancio diminuì progressivamente gli incentivi a preservare e migliorare la redditività delle aziende.

La lunga abitudine al sostegno statale creò rischi di corruzione che minarono il processo competitivo: pareva che tutte le aziende statali fossero tutelate rispetto alla possibilità di un fallimento (Clark, 1996). Alle preoccupazioni relative agli incentivi alla concorrenza e alla *performance* delle imprese statali, si aggiunsero i problemi del settore privato. Tradizionalmente, le maggiori imprese industriali private italiane avevano strutture proprietarie (come il controllo esercitato da un'unica famiglia mediante partecipazioni incrociate che amplificano il peso di partecipazioni di minoranza) che, in altri paesi, sono associate a problemi di governo aziendale, stabilità finanziaria e concorrenza.

Il settore delle PMI, che operava per lo più al di fuori dei controlli statali, divenne il più dinamico.

Il fiorente settore delle PMI sfuggiva a molti controlli statali esercitati sulle imprese di maggiori dimensioni; ciò, paradossalmente, rappresentava un incentivo a non aumentare la dimensione delle aziende.

L'Italia divenne invece famosa per le sue piccole e medie aziende a conduzione familiare che operavano nel settore della produzione e dei servizi. In questo modello industriale di particolare successo, le aziende hanno relazioni con i fornitori e la concorrenza all'interno di reti complesse che prevedono sia sistemi specializzati dal punto di vista geografico, sia il supporto reciproco. Per citare Michel Albert, "il modello economico italiano è caratterizzato da un capitalismo a carattere familiare, da uno Stato debole, da enormi deficit di bilancio e da una sorprendente vitalità delle PMI. Questo sistema è unico, fatta, forse, eccezione per l'economia della Diaspora cinese" (Fayette, 1999). La forza del settore delle PMI dipendeva, comunque, dalla loro capacità di sfuggire a molti controlli statali esercitati invece sulle imprese di maggiore dimensione; ciò rappresentava un incentivo a non ampliare la dimensione dell'azienda.

Riquadro 1.1. Che cos'è la regolazione e la riforma del sistema di regolazione?

Non esiste una definizione comunemente accettata di regolamentazione applicabile ai diversi sistemi normativi dei paesi OCSE. Nel rapporto dell'OCSE, per regolamentazione si intende l'insieme diverso di strumenti mediante i quali i governi stabiliscono gli obblighi ai quali sono assoggettati i cittadini e le imprese. Le regolamentazioni includono le leggi, i provvedimenti formali e informali e le norme delegate emesse da tutti i livelli governativi e da organismi non governativi o di auto-regolazione ai quali i governi hanno delegato poteri di regolazione. Le regolamentazioni si suddividono in tre categorie:

- *Regolamentazioni economiche:* intervengono direttamente nelle decisioni relative al mercato, quali determinazione dei prezzi, concorrenza, ingresso nel mercato o uscita dal mercato. La riforma ha l'obiettivo di aumentare l'efficienza economica, sia riducendo le barriere alla concorrenza e all'innovazione (spesso mediante la deregulation e l'utilizzo di norme per la promozione dell'efficienza), sia migliorando i quadri normativi per favorire il funzionamento del mercato e dei controlli prudenziali.

- *Regolamentazioni sociali*: tutelano gli interessi dei cittadini, quali la salute, la sicurezza, l'ambiente e la coesione sociale. Gli effetti economici delle norme sociali possono essere secondari o imprevisti, ma essere anche rilevanti. La riforma ha l'obiettivo di verificare la necessità della regolazione e creare un quadro regolamentare e di altri strumenti, quali incentivi per il mercato e approcci basati sugli obiettivi, caratterizzati da maggiore flessibilità, maggiore semplicità ed efficacia, e costi minori.
- *Regolamentazioni amministrative*: formalità amministrative - la cosiddetta "burocrazia" - mediante le quali i governi raccolgono informazioni e intervengono nelle decisioni individuali di carattere economico. Possono avere un impatto notevole sulla *performance* del settore privato. La riforma ha il fine di eliminare le procedure burocratiche non necessarie, velocizzare e semplificare quelle necessarie e migliorare la trasparenza nell'applicazione delle procedure stesse.

Nel rapporto OCSE con il termine riforma del sistema di regolazione si intendono i cambiamenti che migliorano la qualità del quadro regolamentare, vale a dire che migliorano la *performance*, l'efficacia dal punto di vista dei costi o la qualità legale delle norme e delle formalità governative ad esse collegate. La riforma può comportare la revisione di una singola norma di regolazione, la ricostruzione completa di un intero regime di regolazione e delle sue istituzioni, o il miglioramento dei processi di definizione delle norme e di gestione della riforma. La deregulation è un sotto insieme della riforma del sistema di regolazione e si riferisce all'eliminazione completa o parziale di una regolamentazione di settore al fine di migliorarne la *performance* economica.

Fonte: OCSE (1997), *OECD Report on Regulatory Reform*, Parigi.

IL CONTESTO MACROECONOMICO PER LA RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE SETTORIALE

La stabilizzazione macroeconomica in preparazione dell'unione monetaria ...

In Italia la riforma strutturale è stata avviata nell'ambito di un programma di stabilizzazione macroeconomica.

Come in molti paesi OCSE, in Italia le riforme strutturali sono state avviate nell'ambito di un programma di stabilizzazione macroeconomica. Nella corsa per entrare a far parte dell'Unione Monetaria Europea, i criteri di Maastricht hanno fornito al governo italiano forti incentivi per riesaminare le proprie politiche economiche. Si è creato un consenso politico sulla necessità di attuare un programma di stabilizzazione ambizioso, non solo per entrare a far parte dell'UME, ma anche per creare le basi di lungo periodo per una crescita sostenibile. La riduzione dell'inflazione e dell'enorme deficit di bilancio divennero i due principali obiettivi politici macroeconomici degli anni '90. In data 1 gennaio 1999, l'Italia è diventata uno degli 11 paesi che hanno adottato l'Euro.

Coerentemente con questi obiettivi, la politica monetaria venne finalizzata allo sradicamento delle aspettative inflazionistiche e dell'inflazione stessa. Il processo di riequilibrio della finanza pubblica, anche se inizialmente debole, acquistò credibilità nella seconda metà degli anni '90, come dimostrano il trend decrescente dei premi per il rischio sui titoli di Stato e la stabilità del tasso di cambio all'interno dell'ERM a partire dal 1996.

... ha innescato un ampio programma di riforme strutturali per la risoluzione dei problemi che impedivano l'ottenimento dei benefici derivanti dalle riforme macroeconomiche.

Vi era una forte necessità di attuare una riforma del sistema di regolazione - la migliore performance economica dipendeva da una riduzione del ruolo pervasivo e inefficiente dello Stato nell'economia.

A sua volta, il programma di stabilizzazione ha determinato un rapido e profondo cambiamento delle politiche istituzionali, legali ed economiche. Sono state lanciate una serie di riforme dal lato dell'offerta, al fine di migliorare l'efficienza dei mercati per quanto concerne i prodotti e la forza lavoro. E' stata data una maggiore attenzione al problema di politica economica più persistente - la disparità nel reddito territoriale. Agli inizi degli anni '90, i miglioramenti della *performance* economica di lungo termine dell'Italia erano subordinati all'eliminazione dei principali ostacoli macro-economici e micro-economici, spesso tra loro collegati. Una migliore gestione del bilancio dello Stato rappresentava la chiave per risolvere il problema del debito pubblico, affrontare il problema dell'inflazione elevata e ricostruire la fiducia del mondo delle imprese. Si avvertiva quindi forte la necessità di una riforma del sistema di regolazione; il miglioramento della *performance* economica dipendeva dalla riduzione del ruolo pervasivo ed inefficiente dello Stato nell'economia.

I vari tipi di politiche coinvolte hanno effetti collegati e sinergici. Il risanamento della finanza pubblica ha un maggiore effetto quando sia accompagnato dalla creazione di un quadro normativo ben funzionante e pro-competitivo. Senza una riduzione delle rigidità del mercato del lavoro, la privatizzazione e la liberalizzazione non possono determinare un incremento sostenibile dell'efficienza, mentre il funzionamento del mercato del lavoro in Italia dipende fortemente dalla capacità di colmare l'ampio divario negli standard di vita tra il Centro-Nord e il Sud del paese.

In Italia, il "periodo d'oro" dal punto di vista economico (fino al 1973) fu un periodo di recupero rispetto agli altri paesi europei.

Dagli inizi degli anni '50 fino al 1973, l'Italia ha vissuto un'"età dell'oro"

Dagli inizi degli anni '50 alla prima crisi petrolifera del 1973, il PIL pro capite reale dell'Italia aumentò in media di circa il 5% all'anno, un ritmo di crescita pari a più del doppio

dal punto di vista economico, risultato di una moderata crescita dei salari e del "recupero" dal punto di vista tecnologico.

rispetto agli anni che vanno dalla crisi petrolifera ad oggi (Tabella 1.1, allegato). La notevole *performance* dell'Italia durante il "periodo d'oro" fu determinata da:

- uno schema di relazioni industriali capace di sostenere una crescita moderata dei salari e migliorare l'utilizzo della forza lavoro. Tale schema consentì profitti elevati, che determinarono un aumento delle risorse finanziarie disponibili per la formazione del capitale privato.
- il recupero del "divario tecnologico" iniziale dell'Italia rispetto a molte economie avanzate. Esso favorì rapidi aumenti di produttività.

Insieme, questi due fattori ampliarono notevolmente le opportunità fornite dall'enorme crescita del commercio mondiale. Le notevoli entrate derivanti dalle esportazioni sostennero gli investimenti di capitale, senza mettere a rischio la bilancia dei pagamenti. Come ci si aspettava da un paese che stava cercando di "recuperare", l'economia italiana in questo periodo fu in grado di espandersi ad un ritmo molto maggiore rispetto al resto d'Europa.

Negli anni '70, la convergenza di diversi fattori negativi interruppe il circolo virtuoso dell'Italia, ed iniziò un periodo di faticosi aggiustamenti.

Negli anni '70, il "circolo virtuoso" della performance micro e macro-economica cominciò a funzionare meno bene, interrompendosi dopo il 1973.

Il "circolo virtuoso" che aveva funzionato molto bene fino alla fine degli anni '60, si interruppe dopo il 1973. Dopo due decenni di robusta crescita della produzione, le relazioni industriali furono sottoposte a pressioni e i salari iniziarono a crescere in maniera non coerente con i *trend* nazionali di produttività. La situazione peggiorò anche a causa di altri due fattori: la crisi petrolifera e le pressioni sui costi a seguito della revisione del sistema di indicizzazione salariale.

Gli effetti sull'economia del Mezzogiorno furono particolarmente gravi.

Le tensioni emersero in primo luogo (ovviamente) nelle regioni principali del Nord-ovest, nelle quali si era raggiunta la piena occupazione e la rapida urbanizzazione aveva modificato gli stili di vita e le aspirazioni dei cittadini. Nel Nord vi erano ormai pochi spazi per aumentare la produttività mediante il "recupero tecnologico"; di conseguenza, nella metà degli anni '70 era difficile assorbire gli incrementi salariali mediante un incremento della produttività. Nelle altre aree del paese, la capacità limitata di una contrattazione collettiva nel definire accordi salariali commisurati alla crescita della produttività causò effetti negativi. A questo riguardo sono stati particolarmente negativi gli effetti sull'economia del

Mezzogiorno che, a causa di una minore produttività della forza lavoro rispetto al Nord, subiva il peso di costi unitari del lavoro elevati. Ciò rese il Sud meno attraente per gli investimenti di capitale.

Il tasso di incremento del PIL pro capite diminuì in tutti i paesi OCSE ma gli effetti della crisi petrolifera furono particolarmente negativi per l'Italia. La sua maggiore dipendenza dall'energia importata determinò un grave squilibrio dei conti con l'estero. Alle conseguenze dirette della crisi petrolifera si aggiunsero gli effetti determinati dall'indicizzazione dei salari e le forti tendenze inflazionistiche all'interno del paese.

L'espansione della produzione, gli investimenti e la produttività delle grandi imprese subirono per anni un rallentamento.

L'avvento di un ambiente internazionale meno in grado di assorbire la capacità di produzione in eccesso dell'Italia, rese i problemi ancora più gravi. Nei mercati dei prodotti, le difficoltà erano visibili nella riluttanza con cui le grandi imprese intraprendevano programmi di modernizzazione che richiedevano investimenti su ampia scala in tecnologie avanzate e pratiche di marketing. Fino agli anni '80 la produzione, gli investimenti e la produttività delle grandi aziende aumentò lentamente. Nonostante l'espansione delle piccole imprese che, in parte, ammortizzarono l'impatto sull'occupazione, i problemi del mercato del lavoro vennero evidenziati dal maggiore tempo necessario per rioccupare la forza lavoro disoccupata.

L'accumulazione del debito pubblico contribuì alla forte crisi valutaria e finanziaria del 1992, e non lasciò in seguito alcuno spazio di flessibilità del bilancio.

La svalutazione della moneta aiutò a controbilanciare gli effetti di recessione determinati dalla crisi, ma ciò avvenne a spese della stabilità dei prezzi. Inoltre, aumentò la spesa in disavanzo e, poiché l'aggiustamento dal lato delle entrate non era altrettanto rapido, si determinò un deficit strutturale di bilancio. Non riuscendo ad assicurare in anticipo il finanziamento dei deficit strutturali, l'Italia preparò il terreno per l'accumulazione del debito pubblico che contribuì alla forte crisi valutaria e finanziaria del 1992, e che in seguito non lasciò alcuno spazio di flessibilità di bilancio, quando quest'ultima era invece necessaria ai fini anti-congiunturali. Inoltre la politica del deficit diminuì le risorse disponibili per l'accumulo di capitale. Da quel periodo in poi, i fabbisogni finanziari del settore pubblico continuarono ad aumentare, soprattutto quando la politica monetaria divenne meno compiacente.

Agli inizi degli anni '90, il deficit di bilancio e il debito pubblico erano estremamente alti.

Agli inizi degli anni '90, il deficit di bilancio e il debito pubblico erano estremamente alti secondo gli standard OCSE, rispettivamente 10% e 90%, del PIL (cfr. tabella 1.1 allegata). L'inflazione media annuale era pari a circa il 6½%, rispetto a circa il 4½% dei paesi dell'UE e dell'OCSE. Tale situazione creò aspettative circa un lungo periodo di adeguamenti fiscali e strette monetarie che, a loro volta,

alimentarono elevati tassi di interesse reale. Il debito del settore pubblico continuò a crescere poiché, a causa dei pesanti oneri del servizio del debito, il surplus necessario per risanare le finanze pubbliche era molto più elevato rispetto alla maggior parte dei paesi OCSE. A questo punto era necessario procedere ad un doloroso aggiustamento, attuato con il programma di stabilizzazione.

Decenni di strategie centralizzate non avevano colmato il divario di reddito tra il Nord e il Sud del paese, e il mercato sembrava offrire nuove speranze.

Il sud era diventato strutturalmente dipendente dal nord.

Alla fine degli anni '90, il sud era un'economia dipendente dal punto di vista strutturale. Per mantenere i livelli di consumo erano necessari ampi trasferimenti di risorse dall'esterno. Con il 36% della popolazione italiana, il sud rappresentava quasi un quarto del PIL del paese, un terzo dell'occupazione e il 54% del tasso di disoccupazione. Dal punto di vista della produzione, la quota dell'agricoltura (anche se in declino) era ancora superiore al 7%, soprattutto a scapito del settore manifatturiero. La quota di quest'ultimo era rimasta sempre al di sotto del 20% nel periodo post-bellico, una percentuale molto inferiore alla quota corrispondente del nord (oltre il 30%). Negli anni '80, l'espansione più rapida dell'offerta di manodopera rispetto al nord, determinò un aumento della dispersione geografica dei tassi di disoccupazione.

Bisogna, inoltre, citare un altro fattore: la continua frammentazione del paese in centri di potere autonomi. A seguito della geografia del territorio, i mercati regionali erano molto segmentati, e ciò rendeva più costoso collegare i mercati locali. Il bisogno di ridurre le barriere locali alla concorrenza nazionale sul mercato dei prodotti, fu uno dei motivi principali per i quali lo Stato svolse un ruolo di regolazione altamente centralizzato.

Mercati competitivi ed efficienti dei servizi sono emersi lentamente, in parte a causa di una regolazione di scarsa qualità.

Un settore pubblico pervasivo ed inefficiente determinò a sua volta l'inefficienza e la lenta espansione del settore terziario privato.

Oltre ad avere un settore pubblico pervasivo ed inefficiente (cfr. capitolo 2), l'economia italiana era anche caratterizzata dall'inefficienza e dalla lenta espansione del settore terziario privato.¹ Come in molti paesi OCSE, molte attività di servizi continuano ad essere meno esposte alla concorrenza internazionale rispetto al settore manifatturiero. Tuttavia, rispetto agli altri principali paesi OCSE, dove i servizi hanno creato la maggior parte dei nuovi posti di lavoro, la dimensione del settore terziario italiano, è modesta. Esiste un ampio divario nella distribuzione al dettaglio e all'ingrosso, nei

servizi alle aziende e alla comunità (tutti servizi che richiedono tecnologie ad alta intensità di lavoro). Questi settori sono stati caratterizzati da una notevole frammentazione e da inefficienze, una situazione creata dalle forti barriere alla concorrenza.

Nel sistema bancario, le barriere derivanti da regolamentazione tra i vari tipi di banche erano rigide e ostacolavano la diversificazione tra tipologie di prestiti e di clienti. Si formò un mercato del credito molto frammentato, costituito da un numero elevato di piccole banche locali e, all'altro estremo, da poche "grandi" banche che non avevano, comunque, una dimensione sufficiente per competere a livello internazionale.

Anche se il loro numero sta diminuendo, molti settori sono ancora protetti dalla concorrenza del mercato mediante la regolazione. Il ruolo di auto-regolazione svolto dalle associazioni professionali (consulenti di aziende, avvocati, fiscalisti) e da associazioni di piccole imprese, (scuole guida, taxi, camion, saloni di bellezza, cinema, per citare alcuni esempi), è stato (ed è ancora) notevole, senza che ciò abbia comunque comportato dei benefici per i consumatori. In questi settori, le tariffe sono state in genere stabilite sulla base degli interessi dei produttori e di criteri anti-competitivi.

Si ritiene che le imprese di minori dimensioni rappresentino un punto di forza dell'Italia ma, stranamente, non riescono a crescere.

Il numero elevato di piccole imprese è stato considerato un punto di forza dell'economia italiana, per la maggiore flessibilità...

... ma queste imprese tendono a restare piccole e a conduzione familiare, anche a causa delle norme rigide imposte alle grandi aziende.

Il sistema aziendale italiano ha una struttura industriale duale; un numero limitato di grandi aziende coesistono con molte piccole e medie imprese. Il numero relativamente elevato delle piccole imprese dipende in parte dalla struttura nazionale della produzione (vale a dire specializzazione in settori ad alta intensità di lavoro e di risorse). Tale struttura è stata a lungo considerata un punto di forza relativo dell'economia italiana, perché si ritiene che le piccole imprese abbiano un maggiore livello di flessibilità.

Nonostante ciò, una caratteristica duratura e sorprendente delle piccole imprese italiane è stata la marcata propensione a restare imprese di piccole dimensioni, a conduzione familiare. Ciò è anomalo rispetto ai principali paesi OCSE. Dai primi anni '90, le *Indagini Economiche OCSE sull'Italia (OECD Economic Surveys of Italy)*, hanno attribuito la mancata crescita di queste imprese alle norme che prevedono elevati costi amministrativi, una legislazione eccessivamente rigida sulla tutela del posto di lavoro (che può non essere rispettata solo dalle piccole imprese), e ad un insieme di leggi adottate sin dai primi anni '50 che prevedono speciali facilitazioni di credito per le piccole imprese e minori

rischi connessi alla evasione fiscale delle piccole imprese.²

I problemi di gestione aziendale hanno ridotto l'efficacia delle forze del mercato anche quando esse potevano avere ampio spazio di crescita.

La mancanza di un meccanismo ben funzionante per il trasferimento della proprietà soffoca la capacità di risposta del settore aziendale alle nuove opportunità...

I vantaggi derivanti dalla concorrenza e dalle riforme del sistema di regolazione e strutturali sono stati ridotti dalla mancanza di un buon meccanismo di trasferimento della proprietà. Senza tale meccanismo, la capacità di risposta delle imprese ai cambiamenti macroeconomici esterni e interni, e alle opportunità tecnologiche, è diminuita. In Italia il mercato per il controllo societario è stato tradizionalmente statico, in contrasto con le ampie redistribuzioni della proprietà che coinvolgono le piccole e medie imprese.³ Tali redistribuzioni, in genere, assumono la forma di trasferimenti all'interno della famiglia (ad es. lasciti, donazioni o vendite a membri della famiglia). Solo una piccola parte di esse viene effettuata attraverso il mercato. I trasferimenti all'interno della famiglia hanno consentito di accumulare e preservare il capitale umano ma limitano le transazioni con agenti che hanno informazioni interne o rapporti informali.

Agli inizi degli anni '90, le aziende quotate alla borsa di Milano erano meno di un terzo di quelle quotate a Parigi e le attività quotidiane di compravendita e il rapporto capitalizzazione di mercato - PIL, erano i più bassi tra i sei maggiori paesi OCSE.⁴ Le fusioni e le acquisizioni erano scarse rispetto ad altri paesi europei. Le offerte di acquisto ostile erano quasi inesistenti. I controlli sui deflussi di capitale, aboliti solo nel 1990, hanno ostacolato per molto tempo gli investimenti diretti dall'estero, riducendo la possibilità di effettuare fusioni ed acquisizioni efficienti e diffondere le nuove tecnologie all'interno dell'economia italiana.

...ciò rappresenta un segnale di debolezza generale del governo aziendale.

In genere, la 'corporate governance' veniva ostacolata dalla debolezza delle istituzioni e delle norme.⁵ Le società di capitali in Italia erano fortemente caratterizzate da un livello elevato di concentrazione delle strutture proprietarie. Un piccolo nucleo di gruppi piramidali rappresentava la maggior parte della capitalizzazione del mercato azionario (con alcune analogie con il *chaebol* coreano).⁶ A seguito della diffusione di partecipazioni incrociate tra i gruppi e all'interno dei gruppi stessi, il controllo sulle imprese appartenenti al gruppo veniva esercitato mediante un capitale minimo.

Anche le forti restrizioni sui collegamenti proprietari tra le banche e le aziende hanno determinato costi elevati. Tali restrizioni erano anche accompagnate da una forte dipendenza dal finanziamento bancario di breve termine e dalla mancanza di intermediari finanziari specializzati, quali le

banche d'affari e le istituzioni di capitale di rischio. Le limitazioni all'accesso al credito di lungo termine e alla consulenza (dei quali vi era estremo bisogno) potrebbero aver ulteriormente ostacolato l'espansione delle piccole imprese.

Riquadro 1.2. **La crescita e il declino del modello italiano di impresa pubblica**

Per capire le difficoltà incontrate nel ridurre il ruolo dello Stato nell'economia, è necessario rispondere a quesiti quali: perché, nonostante le perduranti inefficienze del settore pubblico e la crescita del debito pubblico, ci sono voluti decenni prima di mettere realmente in discussione la proprietà statale? Un'analisi delle radici storiche dell'intervento statale nel settore industriale evidenzia l'esistenza di numerosi fattori finanziari.⁷

- La presenza, fino agli anni '60, di notevoli risparmi nel saldo delle partite correnti, ciò consentiva di avere a disposizione una notevole quantità di risorse per gli investimenti pubblici.
- Un mercato finanziario poco sviluppato, che limitava la capacità delle aziende di avere finanziamenti direttamente dalle famiglie;
- La rigida separazione tra il settore bancario e il settore industriale, in virtù della Legge sulle Banche del 1936, che vietava alle aziende di credito di acquistare azioni e concedere crediti di lungo termine.

Il primo conglomerato di aziende *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI) venne creato nel 1933 per evitare il crollo del sistema finanziario. Inizialmente, detto Istituto svolse il ruolo di holding finanziaria, rilevando temporaneamente tre grandi banche e tutto il loro pacchetto azionario di aziende industriali. Alla fine, contrariamente a quanto previsto nel piano iniziale (che prevedeva il ritorno al settore privato di tutte le aziende raggruppate nell'IRI appena si fosse conclusa la crisi) l'IRI divenne un organismo permanente. Mediante questo intervento, l'Italia seguì una direzione decisamente diversa da quella seguita dagli Stati Uniti e dalla Germania. Ostacoli istituzionali impedirono sia la fornitura di capitale di rischio agli imprenditori privati (come negli Stati Uniti), sia lo sviluppo di un sistema di banche universali (come in Germania). Quindi il ruolo di intermediario finanziario, necessario per garantire un livello adeguato di formazione generale del capitale, venne svolto fundamentalmente dall'IRI, in qualità di delegato dello Stato.

I dirigenti dell'IRI e quelli delle sue sub-società di partecipazione, gestirono le aziende in maniera competente dal punto di vista tecnico, senza subire l'influenza delle *lobby* private. Grazie al loro statuto speciale, le aziende pubbliche (*enti a statuto speciale*) godettero di un livello elevato di autonomia, ricevendo nel contempo generosi finanziamenti pubblici.⁸

Il modello di conglomerato autonomo di aziende, che operano in una serie di settori, venne rafforzato nel corso degli anni e dette i migliori risultati durante il periodo di ricostruzione post-bellica. Come avvenne nella maggior parte dei paesi europei, le aziende pubbliche furono gestite in modo da sostenere numerosi obiettivi strategici: bilancia dei pagamenti, sviluppo regionale, sviluppo dei settori dell'acciaio e dell'energia, creazione di posti di lavoro. Il conglomerato delle industrie del gas e del petrolio, *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), venne istituito nel 1953. La nazionalizzazione dell'elettricità, avvenuta nel 1962 con la creazione dell'*Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*, ENEL), fu il risultato di una combinazione di motivi

associati allo sviluppo strategico ed industriale e di motivazioni finalizzate a obiettivi di equità sociale.

L'IRI si ampliò durante il periodo post-bellico, come avvenne successivamente per l'*Ente per il Finanziamento dell'Industria Manifatturiera* (EFIM, istituito nel 1962 e abolito nel 1994) e per la *Società di Gestioni e Partecipazioni Industriali* (GEPI, il conglomerato di minori dimensioni istituito nel 1971). I conglomerati industriali operarono in maniera opportunistica in un numero sempre più ampio di attività, agendo essenzialmente come reti di protezione per le banche e per i settori industriali privati in difficoltà, piuttosto che come agenti di una politica industriale esplicita. Il problema del controllo, che in genere devono affrontare le aziende private, venne esacerbato dalla presenza di una complessa gerarchia di rapporti principale-agente, che coinvolgevano gli interessi dei politici e dei dipendenti della pubblica amministrazione. Nei consigli di amministrazione vi era un numero elevato di rappresentanti designati dai partiti politici. I dirigenti assumevano decisioni operative in collusione con i politici.

In sintesi, le aziende pubbliche erano prigioniere dei partiti politici. Il controllo politico veniva esercitato mediante un sistema complesso di sovrapposizione delle decisioni e di poteri di veto incrociato. Il monitoraggio sulla *performance* delle aziende pubbliche era reso difficile a causa della mancanza di meccanismi di incentivo che in genere influenzano la gestione delle aziende private (ad es. la minaccia di acquisizioni ostili e fallimenti).⁹ In genere non vi erano rigidi vincoli di budget. Il finanziamento delle attività delle aziende pubbliche era facilitato dalle garanzie fornite dal governo e da altri aiuti statali, quali i cosiddetti *fondi di dotazione*. In queste circostanze, le finalità non economiche avevano in genere la precedenza rispetto agli obiettivi strategici aziendali, particolarmente durante i periodi di crisi economica. I benefici che venivano tratti da coloro che stavano all'interno di questo sistema di protezione politica, spiegano in gran parte la lunga durata delle aziende pubbliche italiane, nonostante i costi molto elevati sostenuti da coloro che erano al di fuori di questo sistema, vale a dire i cittadini italiani.

L'Italia non è riuscita ad utilizzare la liberalizzazione degli scambi come strumento per promuovere la liberalizzazione a livello nazionale ...

Negli anni '50, l'Italia non è riuscita a cogliere l'opportunità di creare un ambiente commerciale più liberalizzato...

Con la maggiore liberalizzazione degli scambi nel periodo iniziale post-bellico, emersero forti incentivi al cambiamento: incentivi a costruire fabbriche più grandi ed efficienti; incentivi a passare a prodotti più specializzati; incentivi a investire in nuovi processi. Poiché non aveva molte risorse naturali, l'Italia fu sollecitata sul fronte della liberalizzazione degli scambi commerciali e fu coinvolta attivamente in tutti i vari importanti accordi commerciali stipulati nel primo periodo post-bellico, al fine di ridurre le barriere agli scambi commerciali. Un ulteriore impulso all'apertura del mercato venne dalla creazione della Comunità Economica Europea.

Molti paesi reagirono a questo ambiente commerciale più liberale adottando, al loro interno, politiche a favore della concorrenza.¹⁰ Durante questo periodo, tuttavia, l'Italia non

colse l'opportunità di creare un ambiente competitivo. La mancanza di una politica orientata al mercato fu anche dovuta ad una particolare interpretazione della Costituzione italiana adottata nel dopoguerra che, pur salvaguardando i principi dell'iniziativa privata in campo economico e della proprietà privata, consente di porre limiti agli individui al fine di adempiere a "funzioni sociali" e perseguire "obiettivi sociali".¹¹

... e, nel dopoguerra, si diffusero procedure di regolazione anti-competitive; infatti le licenze e le concessioni si diffusero rapidamente come una infezione.

... e, invece di avviare un processo di liberalizzazione, lo Stato estese il proprio controllo.

Invece di avviare un processo di liberalizzazione, lo Stato aumentò il controllo. Soprattutto nel settore dei servizi, ricorse frequentemente a restrizioni di tipo quantitativo per quanto concerne l'ingresso nel mercato (è il caso ad esempio delle centinaia di licenze richieste). La libertà di manovra delle aziende era ulteriormente limitata dai criteri altamente discrezionali con i quali lo Stato esercitava i propri diritti di intervento (ad es. mediante l'utilizzo della concessione amministrativa, menzionata in maniera esplicita nella Costituzione). L'articolo 43 Cost. prevede che le restrizioni al numero di fornitori che operano in un particolare prodotto, o in una specifica area geografica, possono essere giustificate dalla salvaguardia "dell'interesse generale". Tuttavia, in base ai dati raccolti nel 1996 dall'Autorità Antitrust, è emerso che la maggior parte delle concessioni venivano utilizzate per limitare attività di mercato. Per questo motivo dal 1996 l'Autorità ha sostenuto le iniziative dirette a ridurre il numero delle concessioni.¹²

La legislazione italiana tende anche ad imporre regole rigide che segmentano i mercati, e ciò spiega il grado elevato di frammentazione e di inefficienza nel settore terziario. I costi delle restrizioni del mercato sono stati ulteriormente aggravati da un sistema amministrativo rigido, che imponeva ai cittadini e alle aziende costi non necessari causati dalla non chiara definizione dei diritti e dal conseguente numero di vertenze giudiziarie.

I limiti dell'intervento statale emersero per la prima volta negli anni '90 con riferimento alle aziende statali; a questo punto, molti ritennero che fosse necessario avviare il processo di privatizzazione.

Le aziende pubbliche italiane svolsero un ruolo dominante nella produzione, posizionandosi tra le prime aziende nell'area OCSE in termini di dimensioni e

Al fine di consolidare i benefici conseguiti grazie alla convergenza macroeconomica durante gli anni '90, si resero necessarie riforme di regolazione e strutturali, in particolare con riferimento al settore delle aziende pubbliche. Negli anni post-bellici, le aziende pubbliche italiane svolsero un ruolo dominante nel campo della produzione, posizionandosi tra le prime aziende nell'area OCSE in termini di dimensioni e di attività svolte. Alla fine degli anni '80, le aziende statali

di attività svolte...

occupavano 1.5 milioni di lavoratori (il 15% dell'occupazione esclusa l'agricoltura, il 20% del valore aggiunto aggregato e circa il 25% degli investimenti fissi totali).¹³ L'indebitamento del settore pubblico assorbiva circa tre quarti del risparmio delle famiglie, mentre le aziende pubbliche tendevano ad effettuare investimenti eccessivi e ad avere personale in esubero. Anche se le aziende pubbliche operavano in tutti i settori, la loro presenza era particolarmente forte nel terziario. Lo Stato controllava due terzi del settore bancario, tre quarti del settore dei trasporti e delle telecomunicazioni, quasi la totalità delle attività associate all'energia (elettricità e gas naturale) e alle risorse idriche. All'ampia presenza della proprietà statale si accompagnavano strutture di controllo e di gestione non trasparenti e vulnerabili alle interferenze politiche (Riquadro 1.2).

... e la loro performance era molto deludente.

La *performance* delle aziende pubbliche italiane, come quella di molte aziende private, era molto deludente. Il divario in termini di efficienza tra i principali paesi OCSE e l'Italia era notevole, in particolare per quanto concerne i servizi pubblici più esposti al rischio di inflazione (fatta eccezione per l'elettricità). In queste circostanze, il settore delle aziende pubbliche è stato, per molti anni, un ostacolo per la produttività italiana e una fonte di pressione inflazionistica nei settori protetti.¹⁴ La privatizzazione su larga scala, inizialmente motivata dalla necessità di limitare l'entità degli aiuti statali e arrestare il rapido aumento del debito pubblico, è stata considerata sempre più come la chiave per migliorare la *performance* dal lato dell'offerta.

A seguito di una serie di tentativi di ristrutturazione falliti, nel 1991 i debiti accumulati dall'EFIM e dall'IRI avevano superato il 5½% del PIL. Tuttavia, fino agli inizi degli anni '90, in Italia non esisteva alcuna politica coerente di privatizzazione. Le vendite del patrimonio statale erano sporadiche e inferiori al numero di nuove acquisizioni da parte dello Stato. Un motivo per tale ritardo deve essere forse ricercato nel fatto che i rendiconti consolidati dei conglomerati di aziende pubbliche contenevano sovvenzioni interne che mascheravano gli stati di insolvenza. Le attività in perdita dell'IRI includevano i reparti servizi ausiliari, il trasporto ferroviario e marittimo, il ferro, l'acciaio e la cantieristica navale. Ulteriori perdite si registravano anche nelle filiali dell'ENI che operavano nel settore dell'estrazione mineraria, della produzione e dell'editoria. La maggior parte di queste filiali sopravviveva grazie al sostegno continuo delle sub-holding del conglomerato industriale (caratterizzate da un buon livello di redditività) che includeva le aziende petrolifere e del gas e la consociata dell'IRI per le telecomunicazioni.

Aumentava sempre

A causa della crisi finanziaria e valutaria del settembre

più la pressione interna sul governo per iniziare il processo di privatizzazione...

1992, la pressione esercitata a livello nazionale sul governo per dare inizio al processo di privatizzazione aumentava sempre più. La situazione fu aggravata dal rapido deterioramento delle finanze dell'EFIM.¹⁵ Nel 1992, a seguito degli scandali sulla corruzione che coinvolsero molte aziende pubbliche, aumentò ulteriormente la pressione per dare inizio al processo di riforma. Mettendo in evidenza gravi problemi di contabilità e di gestione, gli scandali contribuirono a creare un consenso per l'avvio di riforme strutturali, anche in un paese a lungo abituato ad ampi interventi *ad hoc* da parte del settore pubblico.

... anche a causa degli standard più rigidi relativi agli aiuti statali, imposti dalla CE.

Il cambiamento fu anche promosso dalla maggiore rigidità degli standard imposti dalla Commissione Europea per quanto concerneva gli aiuti statali alle aziende pubbliche; in particolare a causa di una controversia sugli aiuti statali concessi all'EFIM e all'IRI a seguito delle loro difficoltà finanziarie. Tale controversia fu originata dal fatto che il codice civile italiano conferiva allo Stato il potere di dare garanzie sul debito delle proprie aziende, mentre la Commissione Europea considerava ciò una violazione del Diritto Comunitario. Al fine di dirimere tale controversia, nel 1993 il governo italiano accettò di ridurre la propria partecipazione in tutte le aziende pubbliche e di portare il debito dell'IRI "a livelli accettabili per un investitore privato che opera in un'economia di mercato". *De facto*, ciò mise fine ai notevoli trasferimenti di fondi pubblici e determinò la comparsa di un rigido vincolo di bilancio.¹⁶ Poiché a questo punto emerse un serio pericolo di fallimento delle aziende pubbliche, l'Italia cominciò ad impegnarsi seriamente nel processo di privatizzazione.

Il mercato unico dell'UE e il sostegno fornito dall'Autorità Antitrust italiana hanno contribuito ad accelerare il processo di privatizzazione ...

Oltre a queste pressioni di breve termine, ulteriori pressioni per una esposizione dei mercati italiani ad una maggiore concorrenza vennero esercitate dalle direttive dell'UE sulla liberalizzazione e, in un ambito più circoscritto, dall'Autorità Antitrust (*Autorità garante della Concorrenza e del Mercato*) (cfr. Capitolo 3).

L'intervento dell'Autorità Antitrust si è concentrato sulla modifica delle strutture pre-liberalizzazione e sulle condotte post-liberalizzazione.

L'intervento dell'Autorità Antitrust si è concentrato sulla modifica delle strutture pre-liberalizzazione e sulle condotte post-liberalizzazione. Molte aziende coinvolte nella liberalizzazione erano presenti in mercati collegati a livello orizzontale e verticale. L'intervento pre-liberalizzazione si è focalizzato sulla prevenzione di condotte che potessero ostacolare l'introduzione della concorrenza nei servizi a rete, come i trasporti, il gas, l'elettricità e le poste. Nella fase di post-liberalizzazione, gli interventi dell'Autorità sono stati finalizzati alla promozione dell'ingresso di nuove aziende, all'aumento

della trasparenza delle concessioni, all'applicazione degli obblighi di servizio universale in maniera coerente con i principi della concorrenza. Per la maggior parte degli anni '90, l'Autorità Antitrust ha concentrato la propria attenzione specialmente sui settori occupati tradizionalmente da monopoli in corso di ristrutturazione e sui mercati privati inclini a pratiche anti-competitive (ad es. distribuzione al dettaglio, agricoltura e servizi professionali). In molti casi, gli interventi dell'Autorità hanno contribuito ad accelerare l'adozione e l'attuazione delle direttive dell'UE da parte del governo italiano e di nuove norme a favore della concorrenza.

... ma la preparazione per aprire il mercato alla concorrenza ha richiesto molti interventi preliminari e temporanei.

Il maggiore livello di concorrenza ha comportato la necessità per le aziende statali di ristrutturare i propri bilanci patrimoniali, la creazione di un quadro di regolazione della privatizzazione, l'adozione di principi sulla concorrenza, la ristrutturazione dei conglomerati industriali, una nuova strategia per il Mezzogiorno e nuove relazioni industriali.

L'esposizione del sistema economico italiano ad una maggiore concorrenza ha richiesto del tempo. Molte aziende statali hanno dovuto ristrutturare il loro bilancio patrimoniale e non potevano essere vendute immediatamente in assenza di un quadro di regolazione coordinato. I mercati non potevano funzionare bene senza la definizione di principi sulla concorrenza che eliminassero disparità tra operatori economici. Era necessario ristrutturare i conglomerati industriali e ideare una nuova strategia per il *Mezzogiorno*, in grado di sostituire la pianificazione centrale dello sviluppo economico. Un passo importante per prepararsi ad un'economia più orientata al mercato, furono gli accordi sulla politica del reddito stipulati agli inizi degli anni '90, che abolivano la *scala mobile* e l'indicizzazione retroattiva dei salari, creavano un nuovo quadro di relazioni industriali e definivano il meccanismo di *concertazione* tra il governo e le parti sociali come strumento per una crescita salariale moderata. Ciò creò condizioni favorevoli per l'ampliamento della capacità dell'economia di creare nuova occupazione.

Per quanto attiene alla disciplina sulla concorrenza, nel 1990 venne promulgata la legge sulla concorrenza "al fine di promuovere e garantire la concorrenza e il mercato". Anche se è stato il penultimo paese OCSE ad adottare la legge sulla concorrenza, l'Italia è riuscita ad introdurre in un'unica legge l'insieme delle norme relative alle intese, agli abusi di mercato e alle concentrazioni (cfr. Capitolo 3).

Un'altra pietra miliare nelle riforme italiane si registrò nel 1992, con la presentazione al Parlamento di un ampio piano di medio periodo per la riorganizzazione di tutti i principali conglomerati industriali. Nel piano veniva individuato un nuovo schema organizzativo per limitare le attività delle aziende pubbliche. A questo scopo era necessario trasformare le aziende pubbliche e le banche statali in società per azioni

assoggettate al diritto civile e commerciale. La competenza per la nomina dei dirigenti di queste aziende venne delegata al Ministero del Tesoro, che divenne l'azionista unico e utilizzò tale prerogativa per diminuire il numero dei membri dei consigli di amministrazione delle nuove aziende. In questo modo le aziende pubbliche vennero sottratte all'influenza dei partiti politici. Il piano definiva anche gli obiettivi economici che dovevano essere conseguiti mediante la privatizzazione, anche se non veniva prestata molta attenzione alla necessità di aumentare la concorrenza sul mercato dei settori delle *utilities* e dei settori protetti.

Al fine di rendere ancora più credibile il ruolo meno interventista dello Stato, un decreto legge del 1992 poneva fine agli interventi straordinari a favore delle regioni meridionali, abolendo i due organismi responsabili il *Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno* e *Agensud*. Da allora le risorse per lo sviluppo regionale sono state stanziare utilizzando un fondo del Ministero del Tesoro.

Le riforme dei mercati finanziari e della 'corporate governance' hanno creato condizioni migliori per lo sviluppo della concorrenza sul mercato.

Le riforme dei mercati finanziari e del 'corporate governance' hanno completato il quadro per lo sviluppo della concorrenza.

Le direttive dell'UE hanno fissato le politiche per la promozione dell'armonizzazione delle attività bancarie nei paesi che hanno siglato l'accordo di Maastricht. In virtù della Testo Unico sul settore bancario del 1993, il Comitato Interministeriale per il Credito e i Risparmi ha ampliato la gamma di operazioni che possono essere svolte dalle *aziende di credito* e da istituti speciali di credito. Alle aziende di credito è stato concesso di emettere obbligazioni e concedere crediti di medio-lungo termine, aprendo così la strada in Italia alle banche universali. Un'altra innovazione è stata la parziale eliminazione della separazione obbligatoria tra banche e altre aziende, cosa che consente alle banche di acquisire partecipazioni in altre aziende.

Poiché si prevedeva che la privatizzazione e la liberalizzazione avrebbero indotto cambiamenti significativi nel portafoglio globale delle famiglie (determinati dall'aumento della partecipazione azionaria) erano necessarie nuove leggi e norme per ampliare il mercato azionario sotto-dimensionato. Unitamente al nuovo quadro legale per l'organizzazione e il funzionamento del mercato dei titoli, definito agli inizi del 1991, venne istituito un nuovo organismo legale, la società di investimenti multi-funzionale (SIM). Nel 1994 divenne operativa la *Cassa di compensazione e garanzia*, sotto la supervisione della Banca d'Italia e della Consob, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. La legge del 1992 sulle acquisizioni rese obbligatorie le offerte pubbliche di acquisto. Vennero

rafforzate le tutele degli azionisti di minoranza e venne concessa agli azionisti una rappresentanza più efficace. Vennero inoltre resi obbligatori gli avvisi sugli accordi tra azionisti.

Un'area in cui ulteriori riforme appaiono necessarie è il diritto societario. Il diritto societario italiano non sembra adeguato ai bisogni attuali derivanti dai processi di globalizzazione, dai bisogni della *new economy* e dalle riforme in campo finanziario. Un tentativo recente da parte del governo di riformare il diritto societario, semplifica il sistema esistente e chiarifica problemi quali la responsabilità. Tale riforma dovrebbe essere perfezionata. Allo stesso modo la riforma dell'ormai anacronistico diritto fallimentare italiano, che risale al 1942, dovrebbe essere una priorità. La legge attuale sembra considerare le procedure di fallimento più come una sorta di punizione dell'imprenditore piuttosto che uno strumento per risolvere le crisi aziendali nell'interesse degli investitori, e degli imprenditori. Come per il diritto societario, il prossimo Parlamento dovrà considerare questa riforma come una priorità.

Infine, senza una radicale riforma della pubblica amministrazione era improbabile che le riforme avessero successo.

La riforma della pubblica amministrazione iniziò nei primi anni '90 e fu accelerata dopo il 1997.

Nell'anno 1990 venne avviato il programma di riforma della pubblica amministrazione. La legge 241 stabilì i principi generali dell'attività e del funzionamento della pubblica amministrazione (accessibilità, trasparenza e prevedibilità). L'introduzione di queste procedure amministrative, dopo il 1997 fu completata con iniziative cruciali concernenti la semplificazione delle procedure, i diritti e la partecipazione dei cittadini e la responsabilità delle amministrazioni (cfr. il Capitolo 2).

In Italia la riorganizzazione dei servizi pubblici è strettamente collegata alla liberalizzazione dei servizi gestiti dagli enti locali, inclusi la fornitura di energia, la fornitura idrica e il trasporto pubblico. Nei primi anni '90, sono stati realizzati interventi importanti per aumentare la libertà del processo decisionale all'interno di questi settori e migliorare la gestione e i livelli di responsabilità. In particolare, la legge 142 del 1990, affermava l'importanza di un bilancio patrimoniale indipendente per le attività pubbliche gestite dalle amministrazioni locali. Anche se l'obiettivo della nuova legge non era quello di costringere gli enti locali a collocare rapidamente le loro aziende sul mercato, si posero comunque le premesse per consentire la partecipazione del capitale privato in queste aziende.

La privatizzazione decollò nel 1993 e, nel 1999, l'Italia divenne uno dei paesi OCSE ad aver attuato il maggior volume di privatizzazioni ...

Il programma che stabiliva la procedura per la privatizzazione venne redatto in maniera definitiva solo alla fine del 1993...

Il programma che stabiliva la procedura per la privatizzazione venne redatto in maniera definitiva solo alla fine del 1993. Anche se le decisioni finali relative ad ogni privatizzazione venivano delegate al Tesoro, un comitato dei ministri economici formulava proposte e definiva le linee guida generali per la privatizzazione. Al fine di fornire un supporto tecnico, presso il Tesoro venne creata una divisione che si occupava in maniera specifica della privatizzazione. Per rendere più trasparente il processo di privatizzazione, venne istituito un Comitato di Consulenza e venne esplicitata la preferenza per le offerte pubbliche. Il programma definiva anche i poteri detenuti dallo Stato in settori strategici (ad esempio le aziende per l'elettricità e le telecomunicazioni), nei quali il governo conservava diritti speciali di voto (*golden shares*). La vendita delle aziende pubbliche venne condizionata alla creazione di autorità di regolazione indipendenti.

... ma, durante gli anni '90, l'Italia divenne uno dei paesi OCSE ad aver effettuato il maggior volume di privatizzazioni.

La privatizzazione massiccia iniziò nel 1993. Fino al 1999, l'alienazione ai fini della privatizzazione, gestita dai gruppi IRI ed ENI unitamente a quella effettuata dal Tesoro a riduzione del debito, ha portato nelle casse dello Stato oltre 152 trilioni di lire (8% del PIL medio di quel periodo) (Tabella 1.1. - allegati). L'Italia divenne così uno dei paesi dell'area OCSE ad aver effettuato il maggior volume di privatizzazioni. Ai fini di un confronto, durante il periodo più intenso di privatizzazioni nel Regno Unito, tra il 1985 e il 1995, le entrate annuali medie furono pari al 1.2% del PIL. Contrariamente a quanto avvenuto in molti altri paesi OCSE, i ricavi derivanti dalla privatizzazione vennero totalmente utilizzati per la riduzione del debito (mediante la creazione di un fondo speciale per l'estinzione del debito). Le maggiori entrate derivanti dalla privatizzazione si sono avute a partire dal 1997.

All'inizio si nutrivano dubbi sulla capacità del mercato azionario italiano, sotto-dimensionato, di competere con il grande mercato del debito statale, cosa che rappresentava un pre-requisito per poter ampliare le partecipazioni azionarie. Al contrario avvenne che le offerte pubbliche erano spesso sottoscritte in eccesso, con un ricorso relativamente limitato alla tecnica della sotto-prezzatura e senza elevati incentivi fiscali. Bisogna ancora approfondire le attività svolte dai nuovi investitori istituzionali (ad es. i fondi pensione privati), ma le cifre ufficiali recenti suggeriscono che il contributo dei piccoli azionisti al processo di privatizzazione sia stato rilevante. Le offerte pubbliche hanno rappresentato quasi il 90% dei collocamenti totali.

... anche se una persistente tendenza a mantenere le golden share creerà una certa incertezza sul mercato.

La privatizzazione è stata mitigata da un persistente desiderio dello Stato di mantenere il controllo, ad esempio mediante la golden share, su alcuni settori chiave.

La privatizzazione è stata in qualche modo mitigata da un persistente desiderio dello Stato di mantenere il controllo in alcuni settori chiave, cosa che ha fatto rallentare lo sviluppo del mercato. La presenza dello Stato nel settore delle telecomunicazioni e dell'energia, è stata prolungata dai poteri speciali derivanti dalla golden share che, secondo la Commissione Europea, violano le direttive sulla concorrenza. Infatti la Commissione ha richiesto ripetutamente all'Italia di eliminare la golden share.

Entro il 2000, la privatizzazione del settore bancario ha ridotto la percentuale delle attività bancarie in mano al settore pubblico dal 75% al 20% ...

La privatizzazione del settore bancario, dominato dallo Stato, rappresentava una delle priorità.

Un problema chiave dei paesi che realizzano programmi di privatizzazione ambiziosi è rappresentato dalla definizione delle priorità per quanto concerne le vendite. Poiché all'inizio degli anni '90 le banche controllate dallo Stato rappresentavano circa i tre quarti delle attività totali di credito, la loro privatizzazione rappresentava una priorità. Inoltre, tale decisione fu resa di vitale importanza dopo l'allentamento del divieto imposto alle banche di detenere partecipazioni azionarie, cosa che incoraggiò queste ultime ad acquisire quote proprietarie in alcune aziende statali e a convertire in capitale azionario il debito di numerosi gruppi privati in difficoltà. Qualora non fossero state messe in vendita in primo luogo le banche, tali comportamenti avrebbero compromesso il successo dell'intero approccio alla privatizzazione.

Nel periodo tra il 1993 e il 1994 vennero quindi messe in vendita larghe quote di partecipazione nelle tre principali banche pubbliche in attivo, e nell'INA, una compagnia di assicurazioni. Successivamente vennero vendute altre quattro grandi banche, due banche nelle quali lo Stato deteneva una partecipazione di minoranza e altre banche minori. Circa la metà delle entrate generate dalla privatizzazione totale derivarono dalle vendite di queste banche pubbliche. Entro il 2000, la quota di mercato delle banche pubbliche nelle attività bancarie totali era divenuta trascurabile. Sussistono comunque ancora problemi dovuti alla presenza di una percentuale di istituti di credito ancora di proprietà delle cosiddette fondazioni pubbliche (cfr. qui di seguito).

Tabella 1.4. **Principali privatizzazioni in Italia negli anni '90**

	Società(Gruppo)	Metodo di vendita	Percentuale vendita	Ricavi lordi in miliardi di lire
1993	Italgel (IRI)	Accordo privato	62.12	431.1
	Cirio-Bertolli-DeRica (IRI)	Accordo privato	62.12	310.7
	Credito Italiano	Emissioni pubbliche	58.09	1801.1
	SIV (EFIM)	Asta	100.00	210.0
	Total for year			2752.9
1994	IMI - 1st tranche	Emissioni pubbliche	32.89	1794.0
	COMIT (IRI)	Emissioni pubbliche	54.35	2891.2
	Nuovo Pignone (ENI)	Asta	69.33	699.0
	INA - 1st tranche	Emissioni pubbliche	47.25	4530.0
	Acciai Speciali Terni (IRI)	Accordo privato	100.00	624.0
	SME - 1st tranche (IRI)	Accordo privato	32.00	723.0
	Other companies (ENI)			1087.0
	Total for year			12348.2
1995	Italtel (IRI)	Asta	40.00	1000.0
	Ilva Laminati Piani (IRI)	Accordo privato	100.00	2514.0
	Enichem Augusta	Asta	70.00	300.0
	Other companies (ENI)			336.0
	IMI - 2nd tranche	Accordo privato	19.03	913.
	SME - 2nd tranche	Accept takeover bid	14.91	341.4
	INA - 2nd tranche	Accordo privato	18.37	1687.0
	ENI - 1st tranche	Emissioni pubbliche	15.00	6299.0
	ISE (IRI)	Asta	73.96	370.0
	Total for year			13760.4
1996	Dalmine (IRI)	Asta	84.08	301.5
	Italimpianti (IRI)	Asta	100.00	41.6
	Nuova Tirrena	Asta	91.14	548.0
	SME - 2nd tranche (IRI)	Offerta pubblica di acquisto	15.21	120.9

	INA - 3rd tranche	Conv. Bond issue	31.08	4200.0
	MAC (IRI)	Asta	50.00	223.0
	IMI - 3rd tranche	Emissioni pubbliche	6.94	501.2
	Montefibre (ENI)	Emissioni pubbliche	65.00	183.00
	ENI - 2nd tranche	Emissioni pubbliche	15.82	8872.0
	Total for year			14991.2
1997	ENI - 3rd tranche	Emissioni pubbliche	17.60	13231.0
	Aeroporti di Roma (IRI)	Emissioni pubbliche	45.00	594.0
	Telecom Italia	Investitori core+ offerta pubblica	39.54	22883.0
	SEAT editoria	Investitori core+ offerta pubblica	61.27	1653.0
	Banca di Roma (IRI)	Emissione pubblica + obbligazioni	36.50	1898.0
	Ist. Bancario S.Paolo di Torino	Emissioni pubbliche	3.36	286.0
	Total for year			40545.0
1998	SAIPEM (ENI)	Emissioni pubbliche	18.75	1140.0
	ENI - 4th tranche	Emissioni pubbliche	14.83	12995.0
	BNL	Emissioni pubbliche	67.85	6707.0
	Total for year			20842.0
1999	Enel	Emissioni pubbliche	31.70	32045.0
	Autostrade (IRI)	Asta+Emissioni pubbliche	82.40	13016.0
	Mediocredito Centrale	Asta	100.00	3944.0
	UNIM	Offerta pubblica di acquisto	1.90	41.0
	Aeroporti di Roma	Asta	3.00	100.0
	Total for year			49146.0
2000	Aereoporti di Roma	Trattativa diretta	51.2	2569.0

	Finmeccanica	Emissione pubblica secondaria	43.7	10660.0
	Credito Industriale Sardo	Trattativa diretta	53.3	41.0
	Meliorbanca	Trattativa diretta	7.3	82.0
	Mediolombardo	Trattativa diretta	3.4	79.0
	COFIRI	Trattativa diretta	100.0	975.0
	Banco di Napoli	Offerta pubblica di acquisto	16.2	955.0
	Total for year			15361.0
	Total 1993-2000			169746.7

Fonte: Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica.

... accompagnata dalla ristrutturazione e dalla vendita di aziende statali operanti in molti settori manifatturieri e dei servizi.

Nel corso degli anni '90 vennero privatizzate tutte le aziende statali del settore alimentare e dell'acciaio, e lo Stato diminuì il proprio controllo sul settore delle telecomunicazioni, sul settore chimico, dell'elettricità, del gas e dei trasporti.

Durante gli anni '90, vennero inoltre privatizzate tutte le aziende statali del settore alimentare e dell'acciaio, e lo Stato diminuì il proprio controllo sul settore delle telecomunicazioni, dei prodotti chimici, dell'elettricità, del petrolio, del gas e dei trasporti. Prima della privatizzazione molte aziende subirono processi di ristrutturazione legale, il consolidamento del bilancio patrimoniale, cambiamenti del management, la riduzione del numero di addetti, il risanamento o il rimpiazzo dei beni capitali. L'ILVA, la subholding metallurgica dell'IRI, venne liquidata nel 1993 e le sue attività industriali vennero trasferite a due nuove aziende. *Bagnoli*, un grande stabilimento siderurgico, venne chiuso, (in parte anche a seguito della richiesta della Commissione Europea di attuare politiche più coerenti con il piano di ristrutturazione dell'UE relativo al settore siderurgico).

EFFETTI ECONOMICI DELLA RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE SETTORIALE¹⁷

I settori nei quali è stata attuata la riforma sono sempre più caratterizzati da tariffe inferiori e migliore qualità del servizio.

L'esperienza dell'Italia nel campo della liberalizzazione del mercato, associata all'attuazione di una politica efficace a favore della concorrenza, sta dando risultati sempre più evidenti in termini di riduzione delle tariffe e miglioramento della qualità del servizio, particolarmente nel settore delle telecomunicazioni. Ciò è in parte dovuto alla rapidità con cui sta andando avanti il processo di liberalizzazione negli ultimi anni. Ad esempio, nonostante alcune direttive debbano ancora essere recepite nel quadro di regolazione italiano, il recepimento nella legislazione nazionale delle direttive sul mercato interno ha subito un'accelerazione a partire dal 1997

e i ritardi si sono ridotti.¹⁸

Alla fine del 1997, l'Italia era ancora uno dei paesi dell'OCSE maggiormente regolamentato ...

Alla fine del 1997, l'Italia era ancora uno dei paesi OCSE maggiormente regolamentato (risultato di decenni di norme anti-competitive).

I progressi realizzati fino ad ora sono maggiormente evidenti se si tiene conto della situazione italiana fino a pochi anni fa. Gli indicatori comparati internazionali (vedi Figura 1.1 in allegato), mostrano che, alla fine del 1997, l'Italia era ancora uno dei paesi maggiormente regolamentati dell'area OCSE (risultato di decenni di norme anti-competitive). Gli indicatori sintetici della Figura 1.1 (in allegato), che aggregano informazioni su diversi tipi di regolazione nei vari settori dell'economia, mostrano che, per molti aspetti, l'Italia ha operato in un ambiente regolamentare relativamente molto restrittivo. Gli schemi regolamentari più restrittivi si riscontrano nelle aree caratterizzate da: controllo statale (sotto forma di proprietà), barriere all'imprenditorialità, restrizioni legali all'ingresso e all'uscita dai mercati (regolazione economica). L'Italia era anche uno dei paesi che imponeva alle imprese carichi ed oneri amministrativi più elevati.

Il rovesciamento di un tale schema di intervento pubblico, diffuso in tutte le politiche statali e in tutti i settori dell'economia, non può avvenire da un giorno all'altro. Lo stato della regolazione è caratterizzato da un'enorme inerzia. Per distinguere gli interventi legittimi dello Stato dalla miriade di interventi dannosi, è necessario un lavoro duro, rinforzato da un forte sostegno politico ai più alti livelli. Inoltre, deve cambiare la cultura all'interno dei settori pubblici e privati.¹⁹ Ma, con il tempo, il programma di riforma decolla, quando i comportamenti cambiano, la fase preparatoria della riforma è completata ed emergono nuovi alleati e gruppi di interesse favorevoli alle riforme stesse. Come già osservato, il periodo in cui si sono registrate le maggiori entrate da privatizzazioni è stato il triennio 1997-1999, diversi anni dopo l'inizio della privatizzazione stessa.

... ma, alla fine del 2000, gli ampi progressi realizzati nel campo della riforma del sistema di regolazione stanno modificando il posizionamento dell'Italia nel campo della regolazione.

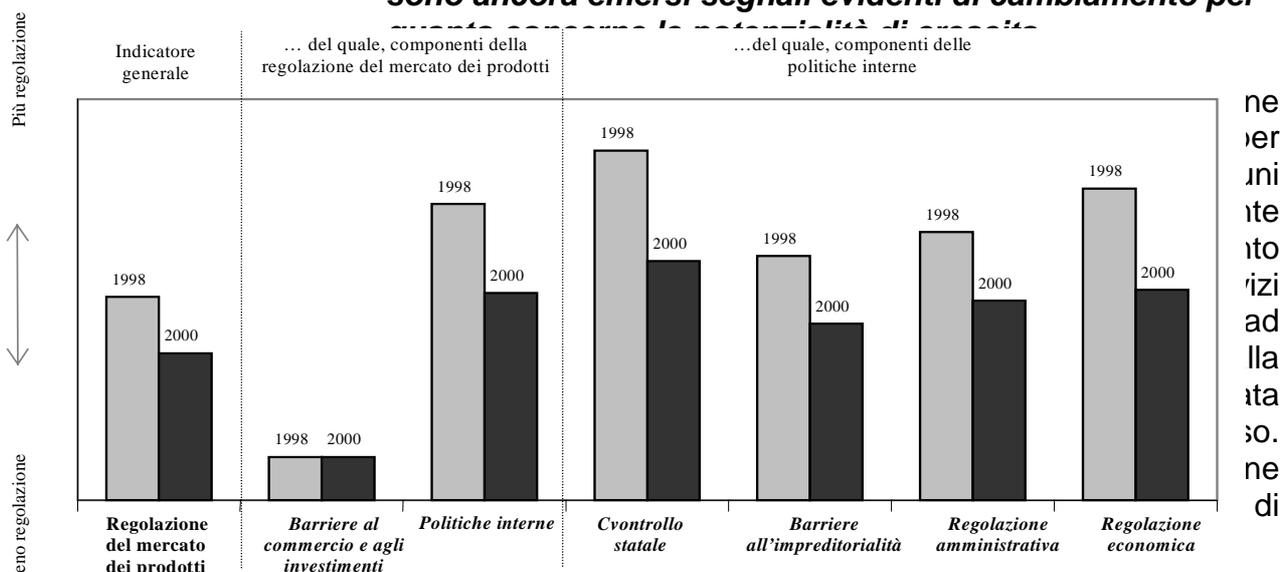
Alla fine del 2000, gli ampi sforzi per liberalizzare il mercato e ridurre gli oneri associati alla regolazione hanno cominciato a dare i loro frutti. Le riforme di *policy*, attuate in una serie di settori e di aree di *policy*, stavano producendo un chiaro impatto sulla posizione dell'Italia nel campo della regolazione. Vale a dire che la riforma del sistema di regolazione non è più qualcosa di episodico e specifico per un

dato settore, bensì qualcosa di generale e sistematico.

Alla fine del 2000, l'Italia ha realizzato progressi in ogni settore della regolazione in grado di avere un impatto sul sistema produttivo.

La direzione positiva seguita dalla riforma del sistema di regolazione italiana si evince dagli indicatori recenti illustrati nella Figura 1.2., che mostra come alla fine del 2000 in Italia si siano registrati miglioramenti in ogni categoria di regolazione in grado di avere un impatto sul sistema produttivo ("politiche orientate all'interno"), inclusi i controlli statali, le barriere all'imprenditorialità, le norme amministrative, e la regolazione economica. Tali indicatori non misurano gli impatti concreti sul mercato e non mostrano gli eventuali progressi dell'Italia rispetto ad altri paesi OCSE (che, nel frattempo, hanno portato avanti i loro programmi di riforma). Tuttavia, essi indicano che un ambiente di regolazione meno restrittivo ha migliorato sostanzialmente la *performance* potenziale del mercato.

Quadro sinottico degli indicatori di sintesi di regolazione del mercato dei prodotti per categoria
La riforma del sistema di regolazione ha contribuito ad una migliore performance della produttività, anche se non sono ancora emersi segnali evidenti di cambiamento per quanto concerne le potenzialità di crescita



Fonte: Gli indicatori del 1998 provengono da un'elaborazione dell'OCSE del 1999, che si basa sui dati comparati disponibili sui mercati di beni e servizi forniti dagli Stati membri per mezzo di un'indagine effettuata nel marzo 1998. Gli indicatori dell'anno 2000 sono basati su informazioni fornite dall'Italia, utilizzando la metodologia OCSE del 1998, con l'assistenza del Segretariato dell'OCSE.

Ai consumatori italiani vengono ora offerti una maggiore gamma di servizi e tariffe più basse per i servizi di telecomunicazione.

Nel settore delle telecomunicazioni si osservano benefici significativi derivanti dalla concorrenza: tariffe più basse per le chiamate internazionali; inoltre le aziende hanno a disposizione una

Nonostante i numerosi problemi di recepimento delle direttive e di attuazione delle stesse, durante gli anni '90 il settore delle telecomunicazioni ha subito un processo di riforma del sistema di regolazione particolarmente intenso (cfr. il Capitolo 6 per ulteriori dettagli). Poiché è aumentato il numero di aziende che operano nei segmenti della telefonia fissa e mobile, la gamma di alternative disponibili per le famiglie è aumentata e si sono registrati benefici significativi dovuti alla riduzione delle tariffe delle chiamate interurbane e internazionali, e delle chiamate da telefono fisso a cellulare.

gamma più ampia di prodotti per soddisfare le loro esigenze sempre più sofisticate.

Analogamente, per quanto riguarda l'accesso ai servizi ad alto valore aggiunto, le imprese godono ora di una gamma più ampia di prodotti, in grado di soddisfare le richieste sempre più sofisticate. Tali sviluppi sono stati accompagnati da una riduzione della quota di mercato detenuta dal gestore principale nel segmento delle chiamate internazionali e interurbane in uscita.

Dovrebbe essere consolidata la liberalizzazione del settore dell'energia.

Con un ulteriore ampliamento della riforma, le tariffe dell'elettricità potrebbero diminuire del 4% all'anno per cinque anni.

Il recepimento della direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del mercato interno dell'elettricità (marzo 1999) e le riforme innovative attuate nel settore del gas (i cui benefici e problemi ancora insoluti in termini di ristrutturazione sono analizzati nel capitolo 5) sono stati due elementi cruciali nel processo di riforma. I benefici attesi a seguito di una maggiore concorrenza nel settore del gas sono elevati, tenendo conto delle elevate tariffe medie e delle disparità regionali per quanto attiene alla qualità dei servizi. In parte a seguito di una rapida espansione della liberalizzazione dei clienti, le tariffe medie dell'elettricità sono diminuite, prima che si verificassero le recenti tensioni nel mercato internazionale del petrolio. Se si riescono ad evitare ulteriori incrementi dei prezzi petroliferi, si dovrebbero registrare diminuzioni analoghe delle tariffe nel settore del gas. L'organismo di regolazione stima che le tariffe dell'elettricità potrebbero subire una diminuzione in termini reali pari al 4% annuale per un periodo di cinque anni. La discesa delle tariffe sarebbe facilitata dal meccanismo di price-cap finalizzato alla promozione dell'efficienza e all'ulteriore diminuzione delle tariffe.

La risoluzione dei problemi di inefficienza nel settore dei trasporti sta richiedendo tempi lunghi.

La riforma nel settore dei trasporti è stata lenta e ha trovato forte opposizione; non è ancora sufficiente a produrre i notevoli benefici possibili per i consumatori.

I progressi realizzati per introdurre la concorrenza nel settore dei trasporti sono stati molto lenti e ineguali tra le varie modalità di trasporto. Le misure attuate negli ultimi anni si sono basate su una strategia di *privatizzazione* (autostrade, trasporti marittimi ed aerei), *liberalizzazione* (trasporto su ferro e su gomma) e *decentralizzazione* (trasporto locale). Nonostante ciò, il programma di riforma del settore dei trasporti non sfrutta ancora a pieno tutte le opportunità derivanti dalla concorrenza e che offrirebbero invece notevoli benefici ai consumatori.

Nel trasporto locale, l'introduzione della concorrenza ha subito un ulteriore rallentamento a causa della resistenza opposta dagli enti locali. Nel trasporto aereo, la privatizzazione dell'Alitalia non è stata ancora realizzata.

Inoltre, l'Alitalia continua a godere di vantaggi economici rilevanti nel sistema di allocazione degli slot, ancora ampiamente basato sui diritti "tradizionali". Il regime di concessioni degli aeroporti non è ancora competitivo, fatta eccezione per alcuni servizi minori (ad es. movimentazione bagagli). Per quanto concerne le autostrade, il governo ha concesso una proroga di venti anni della concessione detenuta da *Autostrade Spa*, non aderendo all'opinione dell'Autorità Antitrust, che aveva raccomandato procedure di vendita più trasparenti e competitive.

Nel 2000, al contrario, l'Italia si è impegnata in una serie di importanti riforme nel settore delle ferrovie che hanno notevolmente ridotto le barriere legali all'ingresso nel settore. Un Codice di Rete per garantire l'accesso non-discriminato di terzi all'infrastruttura è stato approvato, la Rete è stata collocata in una società separata dai servizi, tutti i servizi passeggeri e merci sono stati liberalizzati e il vincolo di bilancio dell'ex-monopolista è stato irrigidito (cfr. Capitolo 5). Ciononostante, vi è ancora una forte necessità di ridurre la proprietà dello Stato, e assicurare una rigorosa supervisione del regolatore..

Riquadro 1.3. **Completamento delle riforme nel trasporto su gomma: finalmente si intravede la fine del tunnel?**

In Italia il settore del trasporto su gomma è assoggettato ad una forte regolazione e a forti barriere all'entrata. Dal 1998, si è tentato di liberalizzare il settore, eliminare le barriere e ridurre gli oneri da regolazione imposti alle aziende. Attualmente, il settore è caratterizzato da due tipi di barriere all'entrata. In primo luogo, per avviare un'azienda di trasporto su gomma, un'impresa, o il singolo, devono ottenere la autorizzazione rilasciata dal Ministero dei Trasporti. In secondo luogo, è necessaria l'iscrizione all'Albo degli autotrasportatori, gestito da un apposito comitato composto da rappresentanti del Ministero dei trasporti e dei sindacati di categoria. Le condizioni di accesso sono vaghe, soprattutto definite in termini di capacità finanziarie (gli altri criteri sono integrità morale e capacità professionale). I criteri per l'esclusione dall'Albo, anche in caso di comportamento pericoloso, non sono affatto chiari.

Nel 1998, il governo ha promulgato un decreto legislativo che elimina la autorizzazione con decorrenza dal 1 gennaio 2001. In virtù di tale decreto la autorizzazione non viene sostituita da altre regolazioni. Un altro decreto legislativo abolisce le competenze del Ministero dei Trasporti in merito al rilascio delle autorizzazioni, delegandole alle province solo per quanto concerne le autorizzazioni per il trasporto merci per conto proprio (entro la stessa scadenza).

Tuttavia la riforma non è stata ancora completata, A dicembre 2000, il governo ha deciso di affrontare anche il problema dell'accesso all'Albo. Un decreto legislativo, approvato il 22 dicembre 2000, recepisce una direttiva dell'UE che prevede criteri comuni per l'accesso alla professione e il riconoscimento reciproco nei vari paesi dell'UE. Riduce l'importanza dei requisiti finanziari e si focalizza maggiormente sulle

capacità professionali (ad es. l'aver causato incidenti gravi può essere ora motivo di esclusione dall'Albo dei conducenti). La capacità professionale verrà anche verificata sulla base di un esame tecnico e trasparente, al fine di evitare il rischio che le associazioni professionali limitino l'accesso. Viene abolito l'Albo, sostituito da un semplice elenco tenuto dalle province. Non è più previsto il coinvolgimento dei sindacati e delle associazioni professionali. E' stato stabilito il riconoscimento reciproco degli operatori del trasporto su gomma dei vari paesi dell'UE.

La riforma dovrebbe entrare in vigore il 1° luglio 2001. La scadenza per l'abolizione della autorizzazione, originariamente fissata per il 1° gennaio 2001, è stata prorogata alla stessa data, come parte del pacchetto globale accettato dalle associazioni professionali.

Nota: Per un'analisi più dettagliata, cfr. OCSE (1998), *Economic Survey of Italy*, p.89.

Stanno emergendo nuovi problemi. Nei servizi postali vi è un maggiore livello di libertà, anche se è probabile che si siano fatti dei passi indietro...

E' probabile che alcune attività precedentemente aperte alla concorrenza verranno ora svolte solo dalle Poste Italiane.

Il servizio postale è stato a lungo in perdita a causa di un sovra-dimensionamento del personale, di costi elevati, di un sistema di consegna inefficiente e della mancanza di una diversificazione del prodotto. In virtù di un programma di ristrutturazione avviato all'inizio del 1998, la vecchia azienda postale, caratterizzata da meccanismi di controllo di tipo politico, è stata trasformata in una società per azioni (*Poste Italiane*, PI). L'area di 'riserva' contenuta nella direttiva dell'UE sulla liberalizzazione, approvata nel 1999, specificava la gamma dei servizi che avrebbero continuato ad essere gestiti in esclusiva dalle PI per un periodo di quindici anni. Nel definire l'elenco dei servizi oggetto di riserva, si è fatto ricorso ad un ampio potere discrezionale e, in quello che sembra un passo indietro, la lista include alcune attività precedentemente aperte alla concorrenza. Tra queste- in contrasto con una raccomandazione della Commissione Europea e dell'Autorità Antitrust - vi è l'erogazione di "servizi ibridi". Tali 'riserve', determinate soprattutto dalla necessità di migliorare la situazione finanziaria dell'azienda dominante, garantiscono alle PI un vantaggio competitivo nella corrispondenza prodotta mediante strumenti elettronici. .

... mentre lo sviluppo di un sistema di distribuzione più competitivo è stato rallentato dalle regioni.

Alcune riforme utili per ridurre le barriere all'entrata nel settore della vendita al dettaglio...

Dal 1998, la riforma del settore terziario ha comportato la liberalizzazione dei requisiti per la autorizzazione commerciale nel settore della vendita al dettaglio e minori restrizioni sui prodotti e sull'orario di apertura dei negozi. E' stato eliminato il tetto sul numero di punti vendita di piccole dimensioni. Per i negozi di medie

dimensioni, è stata notevolmente semplificata la procedura di autorizzazione per l'apertura di nuovi punti vendita. Per quanto concerne gli ipermercati, alle regioni è stato richiesto di emettere nuovi regolamenti sugli orari di apertura che dovranno essere accompagnati da piani per lo sviluppo urbanistico.

...sono state indebolite dalla resistenza opposta dalle regioni.

L'esperienza successiva (cfr. anche il Capitolo 3) suggerisce che quest'ultimo provvedimento conferisce un eccessivo potere discrezionale alle regioni, replicando, a livello regionale, gli ostacoli alla concorrenza che si volevano invece superare in virtù della legge. Numerose regioni sono in ritardo per quanto concerne la definizione dei loro piani di sviluppo urbanistico, sospendendo così, *de facto*, l'entrata nel mercato dei grossi dettaglianti. La liberalizzazione della rete di distribuzione della benzina sta procedendo ad un ritmo molto lento, anche se essa è estremamente necessaria se si tiene conto dell'elevato livello di frammentazione di questo mercato.

La riforma del sistema di regolazione e la privatizzazione hanno trasformato i mercati finanziari italiani, eliminando le barriere all'entrata e consentendo l'ingresso sul mercato di nuove aziende.

Il sistema bancario italiano ha avuto una performance al di sotto degli standard internazionali per quanto attiene alla produttività e all'efficienza...

Il sistema bancario italiano ha avuto una *performance* al di sotto degli standard internazionali per quanto attiene alla produttività e all'efficienza. Tuttavia, i cambiamenti dal punto di vista legislativo e la privatizzazione hanno trasformato i mercati finanziari italiani, eliminando le barriere all'entrata e consentendo l'ingresso di nuove aziende nel mercato. La spinta iniziale al raggruppamento di banche emerse agli inizi degli anni '90, a seguito del rapido declino dei livelli di redditività nelle attività bancarie tradizionali, determinato dai costi elevati del lavoro e dalle inefficienze dal punto di vista operativo. Negli ultimi anni è aumentata la pressione esercitata per il recupero della redditività a seguito della forte diminuzione dei tassi di interesse di mercato e della crescente presenza in Italia di banche estere.

I cambiamenti strutturali sono stati realizzati rapidamente: tra il 1990 e il 2000, in Italia sono state realizzate oltre 500 fusioni tra banche, associate ad una notevole espansione dei gruppi bancari. Attualmente, i cinque principali raggruppamenti di banche controllano circa la metà dell'intermediazione di credito totale, rispetto al 35% del 1996. Tali sviluppi sono stati accompagnati dall'ingresso di nuovi attori, italiani ed esteri. Negli anni '90 sono state create 165 nuove banche e il numero di banche estere presenti sul territorio italiano è aumentato da 40 a 65. Nel 1998, l'accettazione dell'Italia come membro fondatore dell'UME ha aumentato ulteriormente l'esposizione alla concorrenza

estera.

...anche se una intensa riorganizzazione ha contribuito a migliorarne l'efficienza.

Il processo di consolidamento del settore bancario ha contribuito a contenere i costi, consentendo economie di scala nella produzione e nella distribuzione di nuovi servizi, ampliando le opportunità di diversificazione del rischio. Anche grazie ad una intensa riorganizzazione, sono migliorati i livelli di efficienza del sistema bancario. A seguito degli interventi attuati per ridurre il personale in esubero, nel periodo 1995-2000 il numero di addetti è diminuito di 20.000 unità. Da allora i costi unitari del lavoro si sono stabilizzati e sono migliorati i livelli di redditività. Nel contempo, a seguito della razionalizzazione, si è registrata una tendenza alla diminuzione dello scarto tra tasso d'interesse sui depositi e sui prestiti. Nelle regioni meridionali, dove inizialmente gli scarti erano maggiori, la riduzione è stata più rapida rispetto al nord, indicando così una diminuzione della segmentazione del mercato nel *Mezzogiorno*.

Un ulteriore aspetto relativo alla concorrenza e alla *performance* del sistema bancario attiene al controllo delle banche. Nonostante l'introduzione nel 1998 di incentivi fiscali per incoraggiare le fondazioni a vendere le loro partecipazioni azionarie in banche precedentemente di proprietà dello Stato, tali istituti detengono ancora ampie partecipazioni azionarie in 23 delle principali 50 banche italiane. Le fondazioni bancarie vennero create nel 1990, anno in cui gli istituti di credito e di risparmio pubblico vennero trasformati in società per azioni. Nonostante fosse stato loro concesso lo *status* di enti pubblici, detti istituti furono autorizzati ad acquisire un rilevante numero di partecipazioni nelle banche, sollevando controversie circa l'efficacia della privatizzazione nel settore bancario. Le fondazioni bancarie non sono esposte alle forze di mercato, cosa che crea preoccupazioni circa la loro capacità di contribuire in maniera efficace al miglioramento dell'efficienza produttiva e allocativa.

La riforma del settore assicurativo è andata avanti più lentamente.

Sei anni dopo l'adozione della direttiva comunitaria che prevedeva la liberalizzazione del settore assicurativo, i progressi nell'introduzione della concorrenza sono stati modesti e i consumatori non ne hanno tratto

Oltre sei anni dopo il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva comunitaria che prevedeva la liberalizzazione del settore assicurativo, i progressi nell'introduzione della concorrenza sono stati alquanto modesti, soprattutto nel segmento degli autoveicoli. I benefici che si attendevano a seguito della liberalizzazione (migliore qualità del servizio e tariffe meno elevate) non si sono materializzati. Infatti, dall'inizio del processo di liberalizzazione i premi assicurativi sono aumentati costantemente, a causa dei notevoli aumenti dei fondi di riserva tecnici (i fondi che le compagnie di assicurazione mettono da parte per il rimborso

finora alcun beneficio.

di pagamenti collegati ad incidenti). Poiché l'assicurazione dell'auto è obbligatoria, il settore ha sempre presunto di poter superare le difficoltà poste da richieste di risarcimento elevate (e a volte fraudolente) mediante l'imposizione di tariffe più elevate, piuttosto che attraverso l'aumento dei propri livelli di efficienza e l'ampliamento della gamma di prodotti offerti. Il sistema tariffario attuale non è trasparente per quanto attiene le modalità di determinazione del premio assicurativo. In parte, ciò è dovuto al ruolo marginale svolto dagli agenti assicurativi nell'intermediazione del contratto. Infatti, i contratti di assicurazione delle auto sono sottoposti ad un rigido controllo da parte delle compagnie di assicurazione e molti agenti assicurativi lavorano in esclusiva per un'unica compagnia.

Nel 1999, l'Autorità Antitrust ha condotto un'istruttoria sul mercato delle assicurazioni degli autoveicoli, dopo aver riscontrato che le 15 principali compagnie assicurative imponevano clausole e condizioni assicurative identiche. L'indagine ha rivelato che le compagnie, avvalendosi dell'aiuto di terzi, si erano scambiate tra loro molte informazioni strategiche. Nel 2000, l'Autorità ha ritenuto le compagnie assicurative responsabili di comportamenti anti-competitivi.

Poiché i premi assicurativi continuavano a non essere allineati con l'inflazione, nel marzo 2000 il governo è intervenuto mediante un decreto che impone il congelamento per un anno delle tariffe assicurative per gli autoveicoli. La Commissione Europea si è opposta a tale decreto ritenendolo una violazione del principio dell'UE sulla concorrenza, anche se tale misura è stata giustificata come misura temporanea per alleviare le pressioni inflazionistiche fino all'approvazione da parte del Parlamento di nuovi provvedimenti per la liberalizzazione e la regolazione del mercato. La nuova legge, approvata dalla Camera a gennaio 2001, dovrebbe aumentare i livelli di trasparenza, fornendo ai clienti uno strumento per consentire una comparazione del materiale pubblicitario e altro materiale promozionale diffuso dalle compagnie di assicurazioni; la legge si occupa inoltre dei costi derivanti dalla frode e delle spese legali. In particolare è prevista l'introduzione di controlli più rigidi sulle richieste di risarcimento per danni fisici alle persone, un'area in cui in Italia si sono verificati numerosi casi di frode. Tuttavia, se le nuove norme non indicano in maniera chiara i criteri oggettivi per valutare la gravità dei danni fisici subiti dalle persone, vi sarà comunque il rischio di frodi. Sussistono ancora numerose incertezze circa il comportamento delle tariffe dopo il periodo di congelamento temporaneo.

*Nel settore assicurativo
la non chiara*

In questo settore la non chiara definizione del ruolo delle varie istituzioni potrebbe costituire un problema

definizione del ruolo delle varie istituzioni potrebbe rappresentare un problema costante.

perdurante. Un possibile problema è rappresentato dalla progressiva fusione delle attività bancarie e assicurative, mentre gli organismi addetti alle funzioni di vigilanza (la Banca d'Italia e l'agenzia del settore assicurativo, ISVAP) sono separati; quindi, nello svolgimento di dette funzioni, si rischia di non avere un quadro generale che consenta di capire alcuni effetti rilevanti. Per questo motivo, la Banca d'Italia e l'ISVAP hanno istituito di recente un comitato di coordinamento. Un altro problema è rappresentato dal fatto che l'ISVAP, come indicato nel capitolo 3, ha esercitato le proprie funzioni inerenti la concorrenza al fine di risanare le aziende del settore e preservare la loro solvibilità, e non di incrementare il benessere dei consumatori. Una soluzione da considerare in termini sia di *performance* del settore, sia di congruenza del sistema di regolazione, sarebbe l'unificazione delle funzioni di vigilanza sulle assicurazioni e sulle funzioni bancarie esistenti, lasciando all'Autorità Antitrust le competenze in merito alla concorrenza nel settore assicurativo.

La riduzione degli oneri amministrativi ha già determinato alcuni benefici.

Le riforme amministrative hanno ridotto del 50% il numero di certificati rilasciati ai cittadini e alle imprese.

Il miglioramento del sistema delle imprese è strettamente collegato al successo del processo di riforma amministrativa in atto nel paese, che ha avuto un notevole impulso a partire dal 1997. Nell'ambito del quadro generale delle "riforme *Bassanini*", una delle pietre miliari è stata l'approvazione finale nel novembre 2000 della legge annuale di semplificazione. Tali riforme, analizzate in dettaglio nel capitolo 2, hanno determinato una riduzione del 50% del numero di certificati rilasciati ai cittadini e alle imprese. Dal 1997, le competenze legislative sulle oltre 200 procedure amministrative sono state delegate e semplificate rendendo molto più facile l'adattamento delle normativa al cambiamento delle esigenze.

EFFETTI PREVISTI DERIVANTI DA UN'ULTERIORE RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE

I risultati conseguiti grazie alla riforma sono stati considerevoli, anche se ancora incompleti.

Il passaggio a politiche orientate al mercato ha avvicinato il quadro normativo ed istituzionale italiano alle *good practice* di regolazione dei paesi OCSE. Considerato che l'Italia ha iniziato in ritardo la propria riforma, i risultati conseguiti fino ad ora sono stati notevoli, anche se, comunque, ancora incompleti.

85. Una sfida importante consiste nel garantire la concorrenza nei settori protetti dell'economia, la cui inerzia inflazionistica determina un aumento dei costi ed influenza i settori esposti, indebolendo così la competitività a livello internazionale. E' inoltre necessario eliminare le disparità di

reddito tra le regioni, visto che le riforme a favore del mercato non hanno ancora prodotto una riduzione rilevante delle disparità nel reddito pro-capite tra le varie regioni.

Sarà necessario proseguire un' ampia strategia di riforma. La liberalizzazione dei mercati dei prodotti produce i maggiori effetti quando il mercato del lavoro è più flessibile.

A partire dagli ultimi mesi del 1999, è iniziato un processo di ripresa dell'attività economica...

Dopo un lungo periodo di crescita lenta, a partire dagli ultimi mesi del 1999 è iniziato un processo di ripresa dell'attività economica. La forza della domanda, inizialmente stimolata da un aumento delle esportazioni e sostenuta dall'indebolimento dell'euro, si è poi trasmessa agli investimenti e al consumo delle famiglie. La stabilità della domanda e una maggiore flessibilità del mercato del lavoro hanno determinato una crescita significativa dei livelli occupazionali, analoga alla crescita media nell'area euro, nonostante un ritmo di espansione più lento. I benefici a livello occupazionale si sono registrati soprattutto nel settore dei servizi privati alle famiglie e alle imprese, controbilanciando così la contrazione continua dei livelli occupazionali nel settore industriale.

Appare chiaro che la crescita dell'attività economica è stata associata ad una riduzione della disoccupazione strutturale. La crescita del salario medio è rimasta moderata. Il motivo di tali sviluppi va ricercato negli accordi sulla politica dei redditi, stipulati agli inizi degli anni '90, che hanno creato un nuovo schema di relazioni industriali e un meccanismo di *concertazione* tra il governo e le parti sociali, come strumento di crescita salariale moderata. A sua volta, ciò ha creato condizioni favorevoli per l'espansione della capacità occupazionale dell'economia.

Il nuovo clima di relazioni industriali, meno conflittuale, ha anche facilitato un utilizzo più flessibile della forza lavoro che si riflette nei contratti, nell'organizzazione della produzione e nell'orario di lavoro. Le condizioni relative all'occupazione sono diventate meno rigide a seguito del cosiddetto pacchetto Treu del 1997, che prevede l'introduzione di agenzie per il lavoro interinale e la riforma delle norme relative ai contratti di formazione. Le competenze in merito alle agenzie di collocamento sono state trasferite dal Ministero del Lavoro agli enti locali. Dopo un inizio lento, di recente si sono registrati progressi significativi nelle iniziative in grado di favorire la diffusione dei contratti a tempo determinato e del lavoro part-time.

...tuttavia, desta preoccupazione il fatto che l'Italia è stata ed è

Alla luce delle suddette tendenze, è difficile valutare le prospettive dell'economia italiana in un'ottica di lungo periodo, soprattutto quando vengono prese in considerazione le forze

ancora una delle economie dei paesi dell'UME a crescita più lenta.

che agiscono dal lato dell'offerta e che determinano sia il livello attuale che il tasso di crescita della produzione potenziale italiana. Desto preoccupazione il fatto che l'Italia sia stata, e sia ancora, una delle economie dei paesi dell'UME a crescita più lenta (Figura 1.3), pur avendo tratto benefici dai tagli sostanziali nei tassi di interesse reale. Dal 1995 al 2000 l'economia è cresciuta solo dell'1.9% all'anno, rispetto a circa il 2.4% della media dell'area euro. Il PIL reale pro capite è aumentato di circa l'1% all'anno, una percentuale notevolmente più bassa rispetto alla media euro.

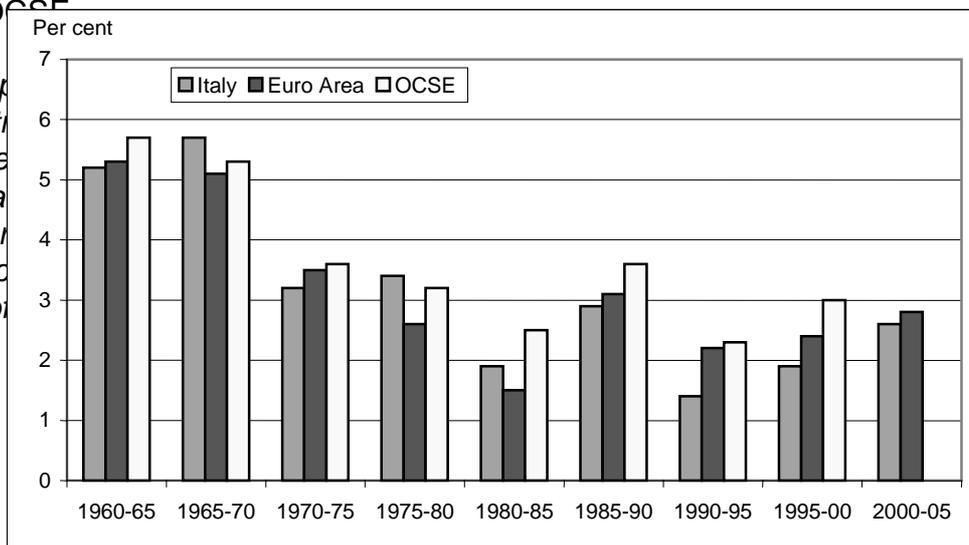
Con l'aumento della domanda, le forze liberate dalla riforma del sistema di regolazione dovrebbero produrre effetti più consistenti.

La crescita lenta è in parte dovuta al rigore della politica di bilancio, necessaria per rispettare i criteri di convergenza per la partecipazione all'UME. Con il ritorno della domanda a livelli normali, le forze liberate a seguito della riforma del sistema di regolazione dovrebbero produrre effetti più consistenti, in dipendenza della velocità con cui l'economia riorganizza le proprie attività produttive, dell'introduzione di innovazioni e di nuove tecnologie e della conseguente creazione di nuovi prodotti ed opportunità di profitto. Esistono potenziali effetti di sinergia tra i vari settori e tra le varie riforme attuate nei singoli mercati dei prodotti e nel mercato del lavoro.

Figura 1.3. **Confronto tra gli aumenti dei PIL reale**
 Variazione percentuale media nel periodo

Fonte: OCSE

L'OCSE in
 riforme str
 approvate
 anni si tra
 medio per
 migliori co
 lato dell'o



dell'OCSE,
 dicembre
 subordinato
 ultimi anni
 oni dal lato
 sistema di
 convergenza
 potenziale
 potenziale
 nel periodo
 aumentare

E' possibile migliorare i livelli di competitività ...

La diminuzione della
 quota di mercato
 dell'Italia nel commercio
 mondiale, registratasi
 nell'ultimo decennio, ha
 messo in discussione la
 forza competitiva delle
 esportazioni italiane.

Nello stesso tempo, la diminuzione della quota di mercato dell'Italia nel commercio mondiale registratasi nell'ultimo decennio ha messo in discussione la forza competitiva delle esportazioni italiane; infatti, tale riduzione è stata maggiore di quella subita dagli altri paesi dell'area euro. In parte, questa situazione è dovuta alla perdita di competitività dei prezzi degli esportatori italiani registrata alla metà degli anni '90, soprattutto rispetto alla Germania e alla Francia. Inoltre, l'Italia ha maggiormente risentito della crisi del 1997 verificatasi nei mercati emergenti dell'Asia Orientale, poiché la composizione delle sue esportazioni la rende più esposta ad un aumento dei livelli di competitività nelle economie emergenti. Anche se le esportazioni nell'Asia Orientale sono di nuovo aumentate di recente in termini di volume, la quantità di esportazioni italiane destinate alla regione è molto al di sotto dei livelli precedenti alla crisi (cfr. il Capitolo 4).

Ma i motivi vanno ricercati al di là dei fattori collegati alla composizione delle esportazioni. Il deterioramento della *performance* commerciale è stato dovuto soprattutto alla capacità limitata degli esportatori italiani di reindirizzare le esportazioni nei settori caratterizzati dai più alti tassi di crescita nella domanda a livello mondiale. Inoltre l'Italia si basa molto sulle esportazioni di prodotti tradizionali, aumentate notevolmente nel corso del tempo.²⁰ Questo schema di specializzazione non si adatta bene al vantaggio comparato caratteristico del paese, per cui, in una prospettiva di lungo periodo, la robustezza dell'economia italiana è

condizionata ad un cambiamento permanente nelle esportazioni nette.

... mediante una maggiore efficienza dei settori protetti ...

In un mercato globale è essenziale eliminare i problemi strutturali che riducono le potenzialità di crescita, agendo sulla competitività dei settori di esportazioni.

In un mercato globale, caratterizzato da rapidi cambiamenti nella struttura del mercato e nelle modalità di organizzazione aziendale, è essenziale eliminare i problemi strutturali che riducono le potenzialità di crescita, agendo sulla competitività dei settori di esportazione. Ciò, a sua volta, dipende dalla velocità con la quale possono essere eliminate le rendite economiche dei settori protetti. L'erosione dei costi occulti, sotto forma di elevati prezzi relativi nei settori protetti, contribuirebbe a ridurre i costi degli input non collegati ai fattori di produzione, rafforzando la *performance* produttiva aggregata, anche grazie al conseguente trasferimento delle risorse verso gli investimenti in innovazioni dei prodotti e dei processi nei settori di esportazione. Lo straordinario sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha rappresentato un fattore chiave della forte *performance* produttiva degli Stati Uniti nel corso degli anni '90. L'impulso alla crescita dei livelli di produttività derivante da queste forze, che comincia a dare risultati nelle altre economie europee leader, è ancora poco visibile in Italia. Se l'Italia non riesce a cogliere i benefici offerti dalla diffusione delle nuove tecnologie, potrebbe continuare a perdere altre quote del mercato di esportazione.

... e maggiori investimenti diretti esteri.

L'Italia è tra i pochi paesi europei ad attrarre una quantità irrilevante di investimenti esteri diretti.

Per attrarre in Italia una quota più ampia di investimenti diretti esteri, sarebbe necessario aumentare i livelli di concorrenza all'interno dei settori meno aperti agli scambi con l'estero, e diminuire il peso dei costi di input non associati ai fattori di produzione per le aziende che utilizzano tali servizi in maniera intensiva. L'Italia è tra i pochi paesi europei che attraggono una quantità irrilevante di investimenti esteri diretti come percentuale del PIL, e in cui si registra una sempre maggiore tendenza ad utilizzare all'estero una delle risorse del paese che tradizionalmente è sempre stata abbondante, vale a dire i risparmi finanziari. Anche se ciò è in parte dovuto alla convergenza dei tassi di interesse italiani con la media europea, e in parte alla tendenza ad una diversificazione internazionale del portafoglio, gli investimenti all'estero della ricchezza finanziaria dell'Italia rappresentano il controaltare dello sviluppo ancora limitato dei mercati finanziari del paese.

Un'accelerazione della riforma del sistema di regolazione determinerà un aumento della crescita economica e

creerà nuovi posti di lavoro.

Per risolvere questi problemi, l'Italia dovrebbe mantenere, o accelerare, il ritmo attuale di attuazione delle riforme strutturali della regolazione.

96. Queste considerazioni economiche di più lungo termine confermano la necessità che l'Italia mantenga, o acceleri, il ritmo attuale di attuazione delle riforme strutturali del sistema di regolazione. Un recente studio condotto dall'OCSE suggerisce che una semplificazione delle regolamentazioni relative ai mercati dei prodotti e delle procedure amministrative determina una crescita della produttività totale dei fattori.²¹ Per quanto concerne l'Italia, anche se l'ipotesi di base di un miglioramento delle condizioni dell'offerta rende l'ambiente macroeconomico meno sensibile alle fluttuazioni di breve periodo della domanda, è probabile che le pressioni esercitate sui prezzi e sui margini di profitto si intensificheranno con l'esaurimento della scarsa capacità presente nel paese.

Inoltre, anche se la ristrutturazione ha effetti negativi sui livelli occupazionali di alcune imprese o settori, gli effetti occupazionali netti in tutta l'economia sono stati positivi nella maggior parte dei paesi OCSE. Qualche durevole perdita di posti di lavoro si verifica, in genere, nelle aziende con personale in eccesso; tuttavia, gli effetti negativi sono mitigati nel medio periodo dall'aumento della domanda interna e di esportazione, dovuto sia alla diminuzione dei prezzi e all'innovazione dei prodotti nei settori in cui è stata attuata la riforma, sia al conseguente incremento della produttività. Da questa prospettiva, per creare un ambiente economico favorevole per il rafforzamento dei settori di esportazione (incoraggiando nel contempo la diffusione di nuove tecnologie e attraendo una maggiore quantità di investimenti diretti) sarà probabilmente necessario integrare le politiche relative ad un'ampia gamma di settori.

La risoluzione dei problemi relativi alla lenta ristrutturazione e al lento sviluppo della concorrenza nei servizi a rete offrirebbe notevoli vantaggi ai consumatori.

L'Italia ha prestato insufficiente attenzione al trade-off tra potere di mercato nei settori integrati verticalmente ed efficienza produttiva.

98. Il piano di privatizzazione del 1992 e le iniziative successive hanno creato le condizioni per una revisione totale dell'intervento pubblico nell'economia italiana. Nei settori dei servizi pubblici, tuttavia, la privatizzazione non potrà aumentare l'efficienza se non viene seguita dall'emergere di una forte concorrenza sul mercato e da una regolazione adeguata. Come suggerito dall'esperienza di altri paesi, i servizi pubblici dovrebbero essere separati in attività competitive e non competitive. Le prime possono essere vendute immediatamente. Purtroppo insufficiente attenzione è stata posta al *trade-off* tra potere di mercato nei settori integrati verticalmente ed efficienza produttiva, e ciò ha causato un rallentamento eccessivo dei progressi

nell'attuazione della riforma. E' stata data priorità alla massimizzazione dei ricavi derivanti dalla privatizzazione, una conseguenza, forse, della necessità di effettuare un rapido consolidamento del bilancio dello Stato.

Un esempio di queste difficoltà è rappresentato dal settore nazionale dell'elettricità che, prima della privatizzazione, ha dovuto essere ristrutturato. Il governo ha deciso di creare una nuova società per azioni che ha il compito della gestione e del dispacciamento del sistema di trasmissione nazionale (*Gestore della rete di trasmissione nazionale*). Tuttavia, contrariamente al parere espresso dall'Autorità per l'Energia e dall'Autorità Antitrust, il governo ha deciso di consentire il mantenimento della proprietà comune delle attività di produzione e trasmissione, cercando di ovviare agli effetti negativi mediante una vigilanza di tipo regolatorio. Nel capitolo 5 del presente rapporto si osserva che, in questo modo, si è creato un serio ostacolo ad un accesso efficiente e non discriminatorio alla rete di trasmissione.

L'ENEL, l'azienda per l'elettricità ancora di proprietà dello Stato al 68%, continua ad avere un incentivo ad assumere un comportamento discriminatorio nei confronti delle aziende rivali, e ad esercitare un potere di mercato che difficilmente potrà essere corretto dall'organismo di regolazione. Nel settore del gas, la riorganizzazione della SNAM sarà limitata alla struttura di gestione, lasciando immutata la struttura proprietaria integrata verticalmente. Anche le ferrovie e il sistema postale continuano ad essere integrate verticalmente.

Le procedure di privatizzazione dovrebbero prevedere un ruolo di consulenza svolto dall'Autorità Antitrust.

In linea di principio, un'adeguata struttura proprietaria di una azienda pubblica integrata verticalmente, che deve essere privatizzata, dovrebbe avere finalità di efficienza e non obiettivi politici.²² Per questo motivo, le procedure di privatizzazione dovrebbero prevedere che l'Autorità Antitrust svolga un ruolo di consulenza. Nel capitolo 3 vengono illustrati alcuni sviluppi in questo campo che sottolineano un ampliamento dell'attività consultiva dell'Autorità Antitrust.

Se l'Italia vuole allinearsi ai paesi europei che sono più avanti con le riforme invece che con i paesi ritardatari, le direttive dell'UE dovrebbero essere interpretate come misure minime per la liberalizzazione, come nel caso del

In termini più generali, i progressi nell'attuazione della riforma del sistema di regolazione sono stati più evidenti nelle aree in cui le riforme pro-competitive sono state anche il risultato di quanto indicato dall'UE (capitolo 3). Tuttavia, in Italia, come in molti altri paesi, le direttive dell'UE sono state spesso interpretate come misure massime da attuare per l'apertura del mercato. Un esempio di ciò è rappresentato dai servizi postali, nei quali il numero di attività oggetto di 'riserva' non è stato ridotto, bensì ampliato nel corso della trasposizione della relativa direttiva dell'UE. Più in generale, se l'Italia intende allinearsi ai paesi europei che sono più

settore del gas e delle ferrovie, e non come misure massime .

avanti nel processo di riforma, e non ai paesi ritardatari, le direttive dell'UE dovrebbero rappresentare una base di partenza per la liberalizzazione, e l'Italia dovrebbe andare al di là delle direttive stesse, come sta facendo nei settori del gas e delle ferrovie.

E' necessario aprire alla concorrenza le libere professioni.

Dopo averla prorogata a lungo, la riforma delle libere professioni sta ora subendo una fase di accelerazione.

Nel campo delle libere professioni vi sono ancora elevate barriere all'entrata. Dopo averla prorogata a lungo, la riforma degli ordini professionali sta ora subendo una fase di accelerazione. Il governo sta attualmente preparando un progetto di legge. Il completamento dell'iter legislativo è incerto; ma se verranno rispettate le direttive della Commissione Europea e le raccomandazioni dell'Autorità Antitrust, si può prevedere una importante riorganizzazione delle norme che determinano l'accesso alle professioni. In virtù della legge, dovrebbero essere eliminati i tetti quantitativi, mentre le tariffe professionali dovrebbero essere stabilite in maniera consensuale tra il cliente e il professionista, tenendo conto dei criteri di mercato. Sarebbe garantita la pubblicazione e la diffusione degli standard di qualità dei servizi e dei codici deontologici, unitamente ad una riduzione delle regole di demarcazione tra le varie professioni.

I mercati finanziari necessitano di un maggior spessore.

Un aumento della competitività delle banche e un ampliamento dei servizi finanziari indurrà i clienti a cercare nuovi strumenti di finanziamento - fondi di investimento, capitale di rischio e capitale di avviamento.

Il previsto aumento della competitività delle banche e l'ampliamento dei servizi finanziari dovrebbero indurre i clienti a cercare strumenti di finanziamento alternativi. Ciò è dimostrato da un recente incremento delle risorse investite in aziende non-quotate in borsa da parte dei fondi di investimento, delle banche d'investimento e di altre istituzioni orientate all'investimento azionario. Anche il capitale di rischio sta aumentando velocemente, sebbene da una base di partenza piuttosto scarsa, mentre il *project financing* non si è sviluppato a sufficienza. Nella "*new economy*", si è invece registrata una sempre maggiore disponibilità di fondi per il capitale di avviamento e per i programmi relativi allo *start-up* di imprese.

A seguito della privatizzazione del 1997 e dell'attuazione della nuova legge sull'intermediazione finanziaria del 1998, che eliminava alcune restrizioni poste al settore della gestione dei risparmi e semplificava le procedure di offerte pubbliche di acquisto, la *Borsa Italiana* ha cercato varie volte di introdurre nel mercato quel potenzialmente ampio "serbatoio dei titoli" rappresentato dalle PMI italiane. Il *Nuovo Mercato* (New Market, operativo dal 1999) è dedicato alle suddette aziende con forti prospettive di crescita. La Borsa italiana fornisce ai propri clienti anche servizi per promuovere i collegamenti tra investitori ed aziende potenzialmente

candidate alla quotazione in borsa. Tuttavia, il processo di privatizzazione, avendo dato luogo ad un aumento delle offerte pubbliche di acquisto, delle fusioni e acquisizioni, non ha ridotto il ruolo predominante delle grandi aziende e dei gruppi piramidali nel mercato azionario italiano. Infatti, negli ultimi anni, la Borsa di Milano ha registrato un calo nel numero di aziende quotate in Borsa. Alla fine del 2000, il numero delle aziende privatizzate è ancora superiore al 50% della capitalizzazione di mercato globale.

Prevedere una maggiore autonomia a livello locale ...

Le aziende pubbliche comunali e provinciali sono state a lungo caratterizzate da debolezze strutturali (personale in esubero, agitazioni, macchinari obsoleti).

All'interno del processo di decentramento, la riforma del mercato dei prodotti ha riguardato anche le aziende pubbliche locali poste sotto il controllo dei comuni e delle province. La fornitura dei servizi da parte di queste aziende è stata a lungo caratterizzata da debolezze strutturali, quali personale in eccesso e l'utilizzo di macchinari e tecnologie obsolete, soprattutto nel sud del paese. Sono già stati attuati importanti provvedimenti per costringere gli enti locali a limitare la durata delle concessioni e rendere più trasparenti le procedure per il loro rilascio. E' stato presentato in Parlamento un progetto di legge per favorire questi cambiamenti (per ulteriori approfondimenti cfr. il capitolo 3).

Una volta completato, il nuovo quadro istituzionale avrà notevoli effetti sulla struttura delle aziende pubbliche locali, dove probabilmente si avranno interventi rilevanti di fusione e acquisizione. Inoltre, il governo ritiene che gli enti locali saranno fortemente incentivati ad accelerare il processo di liberalizzazione per poter accedere meglio alle risorse di cui hanno fortemente bisogno per realizzare investimenti in infrastrutture. Inoltre, tali riforme sosterranno e completeranno altre riforme strutturali a livello nazionale, quali quelle relative all'energia elettrica e al trasporto. Tuttavia, il nuovo approccio è caratterizzato anche da alcune zone d'ombra e da possibili contraddizioni.

... e un nuovo approccio allo sviluppo regionale ...

Per controbilanciare gli effetti economici potenzialmente negativi sul Mezzogiorno, derivanti da un minore ruolo dello Stato, è stato adottato un nuovo approccio strategico caratterizzato da una nuova attenzione al sud del paese; ciò al fine di creare un ambiente più

Anche se l'esperienza fatta in alcuni paesi OCSE suggerisce che la liberalizzazione del mercato determina benefici sull'intera economia in termini di efficienza, tali benefici sono stati spesso distribuiti in maniera ineguale all'interno dei territori nazionali. In Italia, le conseguenze di una drastica riduzione del ruolo economico dello Stato, unitamente ad una conseguente riduzione delle sovvenzioni (dirette e indirette) alle aziende private, si farebbero sentire maggiormente nelle regioni più povere del Mezzogiorno.²³ Al fine di controbilanciare questi effetti negativi, nel 1998 è stato adottato un nuovo approccio strategico (valido a livello nazionale ma specialmente rivolto al sud), finalizzato alla

favorevole, in grado di attrarre investimenti privati. .

creazione di un ambiente più favorevole, in grado di attrarre investimenti privati. Il nuovo approccio si basa su una migliore valutazione dei progetti pubblici per la creazione di infrastrutture, su una maggiore autonomia degli enti locali e sulla concorrenza tra le amministrazioni locali per l'acquisizione di risorse.

A livello locale, nelle regioni economicamente depresse si stanno utilizzando nuovi metodi per promuovere gli investimenti privati e la cooperazione tra il settore pubblico e privato.

Dopo un lento avvio, si è avuto un aumento drastico del numero di progetti nel *Mezzogiorno*, accompagnato da una maggiore capacità di spendere in maniera efficace i fondi pubblici, sia nazionali, sia dell'UE. E' aumentato il numero di start-up, anche se i segnali di ripresa si registrano solo in alcune aree. A livello locale, nelle regioni economicamente depresse si stanno utilizzando nuovi metodi per promuovere gli investimenti privati e la cooperazione tra il settore pubblico e privato (*patti territoriali*), e facilitare la stipula di contratti speciali per quanto concerne gli accordi sull'occupazione, il credito e l'ordine pubblico (*contratti di area*). Tuttavia, la minore qualità dei trasporti, della rete elettrica, del settore bancario, del settore assicurativo e della pubblica amministrazione, continua a rappresentare un costo aggiuntivo per le aziende, ostacolando lo sviluppo. Inoltre le regioni meridionali sono ancora caratterizzate dalla forte presenza dell'economia sommersa.

Nel sud è necessario migliorare i livelli di qualità e di efficienza della pubblica amministrazione e l'ambiente generale della regolazione

Il governo ritiene che, nel cercare di risolvere i problemi infrastrutturali e di gestione, bisognerà promuovere politiche adeguate alle esigenze specifiche del sud. Tuttavia, tali politiche devono anche essere sostenute da miglioramenti nella qualità e nell'efficienza della pubblica amministrazione e dell'ambiente generale della regolazione, ricorrendo anche ad un utilizzo più flessibile dell'orario di lavoro ed ad una maggiore flessibilità in termini di salario e di costo del lavoro, in modo da controbilanciare le differenze effettive di produttività.

... che devono essere sostenuti da ulteriori riforme del mercato del lavoro e dallo sviluppo del capitale umano.

I vincoli derivanti dalla regolazione ostacolano ancora la performance del mercato del lavoro, mentre le politiche per aumentare la partecipazione della forza lavoro e per sostenere le riforme del sistema di regolazione dovrebbero prevedere uno sviluppo del

Nell'andare avanti, è importante tenere conto della dimensione di politica economica delle riforme.²⁴ La strategia perseguita dall'Italia negli anni '90 per entrare nell'area euro ha evidenziato il ruolo essenziale svolto dal consenso sociale per realizzare con successo una strategia di ampie convergenze, che richiede una combinazione di elementi macroeconomici e strutturali. Per conservare tale consenso, è necessario che la maggiore flessibilità del mercato del lavoro si accompagni, come già pianificato dal governo, ad una armonizzazione del sistema di assicurazione contro la disoccupazione, attualmente rivolto solo ad una minoranza di beneficiari ben protetti. I tassi di partecipazione femminile e giovanile sono recentemente aumentati, sebbene il sotto-

capitale umano.

utilizzo di queste componenti della forza lavoro sia, in Italia, ancora considerevole. Il tasso di partecipazione femminile è basso in tutto il territorio nazionale e i livelli di disoccupazione di lunga durata sono ancora elevati; ciò suggerisce che la *performance* del mercato del lavoro è ostacolata da notevoli vincoli da regolazione. Tuttavia, non sarebbe appropriato concentrare il peso delle riforme solo sul mercato del lavoro, ricorrendo ad una maggiore flessibilità; infatti, basandosi solo su questo strumento, si creerebbe una "dualità" tra "insider" con contratti a tempo indeterminato e "outsider" con contratti a tempo determinato.

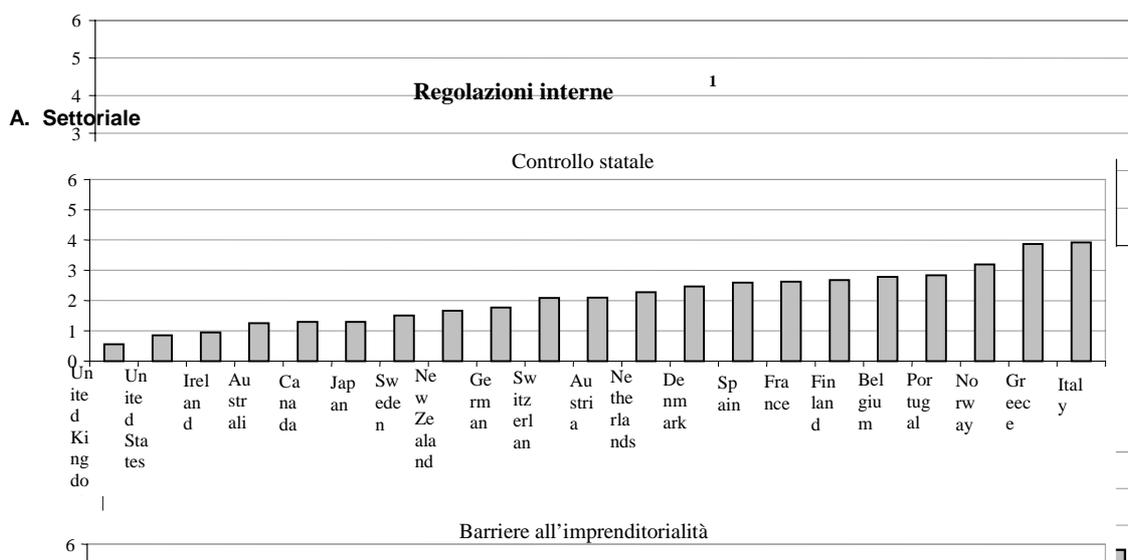
Le politiche finalizzate ad una maggiore partecipazione della forza lavoro e al sostegno delle riforme del sistema di regolazione devono anche comprendere uno sviluppo delle professionalità. La spesa per le politiche attive del lavoro ammonta attualmente a circa l'1% del PIL, una percentuale superiore alla media OCSE. Per ottenere migliori risultati sarebbe necessario semplificare le attività e realizzare interventi ad hoc, al fine di soddisfare le esigenze delle varie categorie a rischio (donne e giovani) e dei disoccupati di lunga durata (ma non quelle di specifici settori). E' necessario anche accelerare la riforma per quanto attiene all'istruzione e alla formazione e, a questo scopo, è stato ideato un piano di lungo termine in grado di rispondere a queste esigenze.

ALLEGATO - RIQUADRI

indicatori di comparazione della regolazione dei mercati dei prodotti nei paesi OCSE alla fine del 1997

Struttura generale della regolazione (1)

Regolazione dei mercati dei prodotti



ALLEGATO - TABELLE

Tabella 1.1. **I principali indicatori macroeconomici**

	1951- 60	1961- 73	1974- 90	1991- 95	1996- 2000
PIL pro-capite					
Italia	1366	3873	16382	20119	21531
UE	1494	4179	16190	19494	22203
PIL pro-capite ²					
Italia	5.2	4.7	2.5	1.0	1.8
UE	4.1	4.0	2.0	1.1	2.5
Produttività del lavoro ²					
Italia	5.8	5.2	2.2	2.4	1.0
UE	4.4	4.3	1.5	2.0	1.3
Inflazione ²					
Italia	2.9	4.9	12.7	5.5	2.3
UE	..	4.7	8.8	3.7	1.8
Deficit di bilancio ³					
Italia	-0.9	-6.5	-11.1	-7.6	-0.1
EU	0.8	-0.4	-3.5	-5.4	0.7
Debito pubblico ³					
Italia	..	51.3	98.0	123.1	112.0
UE	..	35.2	55.2	75.2	70.3

1. In dollari USA a prezzi del 1995 utilizzando PPP; dati riferiti alla fine del periodo, fatta eccezione per l'ultima colonna dove sono indicate le cifre relative al 1999.

2. Tassi di cambio medi annuali.

3. Come percentuale del PIL; dati relativi alla fine del periodo. Le cifre relative al deficit e al debito pr l'anno 2000 sono stime dell'OCSE. Le cifre relative al deficit generale del governo per l'anno 2000 includono, con riferimento all'Italia e agli altri paesi inclusi nell'aggregato dell'UE, entrate *one-off* derivanti dalla vendita delle licenze per la telefonia mobile.

Fonte: Banca d'Italia; OCSE.

Tabella 1.2. Riforma del sistema di regolazione settoriale in Italia

Settore	Legislazione chiave/quadro della regolazione	Riforme recenti ed ancora in corso	Regolazione delle tariffe	Regolazione dell'entrata e dell'uscita nel/dal mercato	Altre norme che potrebbero influire sulla concorrenza	Ulteriori riforme necessarie
Tele-comunicazioni	Il Decreto legislativo 103/95, il Decreto legislativo 55/97 e il Decreto del Presidente della Repubblica 318/97 hanno recepito le principali direttive UE sulla liberalizzazione: La legge 249/97 ha istituito l'autorità di regolamentazione del settore delle comunicazioni (AGCOM).	Telecom Italia è stata creata nel 1994 mediante la fusione in un'unica azienda delle quattro principali aziende pubbliche italiane (SIP, Italcable, Sirm, Telespazio) e di un organismo statale (ASST). Telecom Italia è stata privatizzata nel 1997 senza procedere a separazione verticale. Tutti i servizi di telecomunicazione sono stati liberalizzati nel 1995, tranne i servizi di telefonia vocale fissa, di telefonia mobile, i servizi satellitari e le installazioni di reti, liberalizzate nel 1997. Le nuove norme consentono la <i>carrier pre-selection</i> e l' <i>unbundling</i> del <i>local loop</i> (AGCOM, Decisioni 4/00, 4/99, 2/00). Per quanto concerne il mercato della telefonia mobile, Telecom Italia Mobile (TIM) ha iniziato le attività nel 1992, Omnitel nel 1995, Wind nel 1999, e Blu nel 2000. Alla fine del 2000 sono state rilasciate cinque licenze UMTS.	Nel 1999 è stato introdotto un price cap (in vigore fino al 31 dic. 2002), applicato ad un paniere di servizi di telefonia vocale fissa offerti da TI. Sono stati applicati <i>sub-cap</i> ai servizi di telefonia vocale residenziali, alle tariffe di accesso e alle chiamate urbane. Agli operatori con notevole potere di mercato sono state imposte tariffe orientate ai costi per quanto concerne l'interconnessione. Non esistono regolazioni specifiche sulle tariffe per i servizi di telefonia mobile, servizi trasmissione dati e servizi a valore aggiunto. Le tariffe per le chiamate dai telefoni fissi ai cellulari sono regolate dall' AGCOM.	Il sistema di accesso al mercato è basato su licenze individuali per i servizi di telefonia fissa e mobile, inclusi l'installazione e la fornitura delle rete. Tutti gli altri servizi sono soggetti ad autorizzazione. Nel 1997 sono stati aboliti i diritti di esclusiva e tutte le concessioni sono state trasformate in licenze o autorizzazioni. Gli enti locali hanno la competenza a concedere i diritti di passaggio. Qualora non sia possibile concedere ad un nuovo operatore il diritto di passaggio, l'AGCOM e i comuni possono imporre un utilizzo congiunto delle infrastrutture. La pianificazione dello spettro è di competenza del Ministero per le telecomunicazioni, mentre l'assegnazione dello spettro è di competenza dell' AGCOM.	I possessori di licenze individuali devono pagare un corrispettivo calcolato come percentuale del fatturato.	Dovrebbe essere potenziata la concorrenza per le chiamate urbane. Il rapporto tra l'Autorità per le Comunicazioni e il Ministero delle Comunicazioni deve essere meglio definito.

<p>Energia elettrica</p>	<p>La legge 481/95 ha istituito l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Il Decreto legislativo 79/99 ha liberalizzato il settore, introducendo la concorrenza nelle attività di produzione e fornitura ai clienti non vincolati.</p>	<p>La produzione, importazione/esportazione e distribuzione di elettricità sono stati nazionalizzati nel 1962, e tutte le attività sono state attribuite ad un organismo pubblico (ENEL). Fino al 1991 il settore dell'elettricità era un monopolio pubblico legale. Il processo di liberalizzazione è iniziato nel 1991 per la co-generazione e la produzione di energia rinnovabile; sempre in quell'anno l'ENEL è diventata una società per azioni. Nel marzo 1999, con decreto legislativo 79/99 è stata recepita la direttiva dell'UE sulla liberalizzazione, che ha introdotto i seguenti elementi chiave: scorporo funzionale del settore, limitazione al 50% della produzione e importazione da parte di una singola azienda con decorrenza da gennaio 2003 (ciò implica che l'ENEL deve cedere 15 000 MWh della propria capacità al fine di rispettare tale limite); gestione delle reti di trasmissione assegnato ad una società pubblica, il Gestore della Rete di trasmissione. Nel contempo, l'ENEL conserva la proprietà della rete di trasmissione. La riforma consente inoltre un'unica concessione per la distribuzione sul territorio di ogni comune. Il decreto prevede che il mercato venga organizzato sulla base di un pool system (con decorrenza dal 2001). Apre gradualmente il mercato ai consumatori idonei.</p>	<p>Dal 1961 le tariffe sono state uniformate in tutto il paese. Il principio dell'uniformità delle tariffe viene ora applicato solo per i clienti vincolati.</p> <p>L'Autorità per l'Energia regola le tariffe utilizzando un meccanismo di price cap per i consumatori vincolati, per la trasmissione e per la distribuzione.</p>	<p>Il Ministero dell'Industria ha competenze per il rilascio di autorizzazioni/concessioni .</p> <p>- Il sistema di autorizzazioni si applica alle seguenti aree: produzione e costruzione di nuove linee dirette e di capacità di importazione.</p> <p>- Il sistema di concessioni si applica alle seguenti aree: impianti di produzione di elettricità, trasmissione e dispacciamento (al Gestore della Rete di Trasmissione) unitamente alla distribuzione.</p>	<p><i>Stranded costs</i> (compensazione monetaria per le aziende di produzione, al fine di compensare la diminuzione delle entrate dovuta alla liberalizzazione del mercato). Clausola di reciprocità per l'importazione di energia prodotta nei paesi UE.</p>	<p>Devono essere eliminate le concessioni per la distribuzione..</p> <p>Devono essere approvate le norme sulla concessione al Gestore della Rete di Trasmissione (<i>disciplinare di concessione</i>).</p> <p>Devono essere definite le norme per rendere operativo l'Acquirente Unico.</p> <p>Bisogna definire meglio la partecipazione al processo di definizione delle norme</p>
---------------------------------	---	---	--	--	--	---

Gas naturale	La legge 481/95 ha istituito l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas. Il decreto legislativo delegato 625/96 ha eliminato il monopolio legale e i vantaggi legali dell'ENI, l'azienda di monopolio pubblica. Il decreto legislativo delegato 164/00 ha liberalizzato il settore del gas.	Il D.Lgs. 164/2000 liberalizza oltre il 60% della domanda con decorrenza da gennaio 2001. Dal 2003 anche le piccole aziende e le famiglie saranno liberi di scegliere il proprio fornitore. Dal 2003, nessuna singola impresa potrà superare una quota di mercato del 75% delle importazioni totali e della produzione (la soglia diminuirà del 2% all'anno fino a raggiungere il 61% nel 2010), né potrà superare un tetto del 50% delle vendite ai consumatori finali. Entrambe le soglie verranno definitivamente eliminate nel 2010. L'Autorità per l'Energia disciplina l'accesso di terzi alle infrastrutture essenziali (stoccaggio, reti di trasmissione e distribuzione) Fissa le tariffe per la trasmissione, e la distribuzione e (fino al 2003) per i clienti vincolati.	La tariffa per la distribuzione ai consumatori non industriali viene fissata dagli operatori sulla base del principio di orientamento ai costi. Le tariffe per i consumatori del settore industriale vengono determinate mediante accordi tra gli operatori e i fornitori. Da gennaio 2001, l'Autorità per l'Energia fissa le tariffe per il trasporto, il dispacciamento e lo stoccaggio e le tariffe per i consumatori vincolati sulla base di meccanismi di price-cap.	Le importazioni dai paesi non appartenenti all'UE devono essere autorizzate dal Ministero dell'Industria. Il Ministero autorizza anche le concessioni per lo stoccaggio e la produzione. Le concessioni per le attività di distribuzione vengono rilasciate dai Comuni mediante gare competitive.	Per motivi precauzionali, qualsiasi importatore non appartenente all'UE deve garantire lo stoccaggio del 10% delle proprie importazioni annuali all'interno del territorio italiano.	La separazione legale delle attività competitive e di monopolio naturale dell'ENI(ad. es. la trasmissione) è sufficiente a garantire una concorrenza efficace. Dovrebbe essere reso meno rigido il requisito legale di stoccare il 10% di utilizzo annuale all'interno del territorio italiano.
Assicurazioni	Legge 576/82, Legge 742/86, Decreto legislativo delegato 175/95, Decreto legislativo delegato 174/95, Legge 385/94, Decreto legislativo delegato 373/98.	Fino a metà degli anni '80, i poteri di regolazione venivano esercitati di concerto dal CIPE (il comitato inter-ministeriale per la pianificazione economica), dal Ministero dell'Industria e dall'Autorità Autonoma per le Assicurazioni (ISVAP). Nel 1994, le tariffe di assicurazione sulla vita e sugli autoveicoli sono state liberalizzate, e quasi tutti i poteri sono stati trasferiti all'ISVAP.	Nel 1994 sono stati eliminati i controlli sulle tariffe, in applicazione delle direttive dell'UE. A marzo 2000, la tariffa per l'assicurazione sugli autoveicoli è stata congelata per un anno, a seguito del rapido aumento dei prezzi e di segnali che indicavano accordi collusivi tra le compagnie di assicurazione.	Non è in vigore alcuna restrizione all'entrata o all'uscita. Qualora un'azienda voglia aprire una consociata in un altro paese europeo, deve chiedere l'autorizzazione all'ISVAP. Il rilascio dell'autorizzazione deve poi essere notificato all'organismo di regolazione del paese in cui deve venire aperta la consociata.	I premi vengono calcolati sulla base di una formula attuariale che include i requisiti fissati dall'ISVAP.	Il rafforzamento dei legami tra le attività bancaria e assicurativa implica che non è più giustificabile la separazione tra gli organi di vigilanza, Banca d'Italia e ISVAP. In prospettiva, si potrebbe prevedere di raggruppare le funzioni di vigilanza sulle attività bancarie già esistenti, e di lasciare all'Autorità Antitrust le funzioni di vigilanza sulla

						concorrenza. Dal punto di vista economico, non è giustificato il monopolio legale dell'INAIL sugli incidenti sul lavoro e sulle malattie professionali.
--	--	--	--	--	--	---

<p>Ferrovie</p>	<p>Il DPR. 277/98 concede l'accesso agli operatori internazionali e prevede la separazione contabile.</p> <p>Il DPR. 146/99 attua le direttive 95/18 e 95/19 sui criteri per il rilascio di licenze e per l'assegnazione della capacità infrastrutturale</p>	<p>Nel 1992, le Ferrovie dello Stato, il monopolista italiano, caratterizzato da una struttura integrata, sono state trasformate in società per azioni sotto il controllo del Ministero del Tesoro.</p> <p>Nel 1999 è stata introdotta la separazione contabile, seguita, nel 2000, dalla separazione legale tra l'operatore della rete (FS-Infrastrutture) e la società di servizi (Trenitalia). Le competenze dello Stato per le ferrovie locali sono state decentralizzate alle regioni. Nel 2003 verrà introdotta la concorrenza per i servizi locali.</p> <p>Il segmento del trasporto internazionale è stato liberalizzato nel corso del 2000 (sono state rilasciate 6 licenze). Tutti gli altri segmenti sono stati liberalizzati con la Finanziaria del 2000 e 4 licenze già rilasciate per il segmento internazionale sono state estese a tutti i segmenti. A ottobre 2000 l'operatore della rete ha adottato un Codice di Rete per garantire un accesso non discriminatorio.</p>	<p>Le tariffe massime per i servizi di trasporto merci vengono fissate dal Ministero dei Trasporti e dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica).</p> <p>Nel 1999 è stato introdotto un sistema di price cap per i servizi passeggeri a lunga distanza (Decisione CIPE 173/99). Gli aumenti tariffari sono condizionati al conseguimento degli obiettivi relativi alla qualità (soprattutto la puntualità). Le tariffe dei servizi locali vengono definiti all'interno di ogni contratto di <i>franchising</i> regionale.</p> <p>Il CIPE e il Ministero dei Trasporti fissano anche le tariffe per l'accesso alle infrastrutture.</p>	<p>E' necessaria una concessione per le attività delle rete e una licenza per i servizi (rilasciata dal Ministero dei Trasporti).</p> <p>Esiste un sistema di concessioni anche per i servizi locali. Dal 2003, le concessioni verranno assegnate mediante aste competitive.</p>	<p>Il gestore principale (Ferrovie dello Stato) effettua anche l'allocazione degli slot.</p>	<p>Al fine di prevenire un comportamento discriminatorio, la capacità infrastrutturale non dovrebbe essere assegnata da una consociata del gestore principale.</p>
------------------------	--	--	---	--	--	--

<p>Trasporto aereo</p>	<p>Normativa CE 2407-8-9/92 che prevede la liberalizzazione del trasporto aereo a livello europeo.</p> <p>Normativa CE 95/93 sull'allocazione degli <i>slot</i>.</p> <p>Legge 537/93 concernente la privatizzazione delle gestioni aeroportuali</p> <p>Decreto legislativo delegato 250/97 che stabilisce le competenze dell'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile);</p> <p>Decreto legislativo 18/99 che prevede il recepimento nella legge italiana dei provvedimenti in materia di <i>handling</i> previsti dalla normativa europea EC 67/96.</p>	<p>Fino al 1997, il <i>clearance</i> aeroportuale (attività di assegnazione degli slot) veniva attribuito alla compagnia di bandiera (Alitalia) .</p> <p>La concessione rilasciata all'Alitalia nel 1992 riconosce alla compagnia di bandiera il diritto esclusivo di "cabotaggio" e il diritto di "primo diniego" per i servizi intercontinentali.</p> <p>Nel 1992 le normative UE hanno liberalizzato i servizi intra-europei.</p> <p>I servizi extra-europei sono regolati in virtù di accordi bilaterali.</p> <p>Nel 1995, tutti i concessionari aeroportuali sono stati trasformati in società per azioni, ed è stata imposta la separazione contabile tra i servizi di handling e gli altri servizi aeroportuali.</p> <p>I servizi interni di "cabotaggio" e i servizi di handling sono stati liberalizzati, rispettivamente, nel 1997 e nel 1999 mediante una normativa UE.</p> <p>Alitalia, che in origine era quasi interamente di proprietà dell'IRI, è attualmente in fase di ristrutturazione.</p>	<p>I mercati dei voli di linea e non di linea (ad es. voli charter), i servizi di handling e i servizi commerciali, non sono assoggettati a specifiche regolamentazioni tariffarie.</p>	<p>L'accesso al mercato dei voli non di linea è regolato mediante un sistema di licenze.</p> <p>Per quanto attiene al mercato dei voli di linea:</p> <p>(i) Per effettuare i servizi nazionali e intra-europei è richiesta una autorizzazione.</p> <p>(ii) L'accesso al mercato internazionale è regolato da accordi bilaterali.</p>	<p>L'accesso alle infrastrutture aeroportuali è fondamentalmente regolato mediante un sistema di concessioni.</p>	<p>L'accesso agli slot aeroportuali è limitato da una clausola di reciprocità. In prospettiva, dovrà essere soppresso il sistema di concessioni per gli aeroporti.</p>
-------------------------------	--	--	---	--	---	--

Tabella 1.3. **Impatto potenziale della riforma del sistema di regolazione in Italia.**

Settore	Struttura e livelli di concorrenza del settore	Profitti del settore	Impatto sulla produzione, sulle tariffe e sui prezzi relativi	Impatto sulla qualità del servizio, sull'affidabilità e sul servizio universale	Impatto sui salari e sui livelli occupazionali del settore	Efficienza: produttività e costi
Telecomunicazioni	Alla fine del 1999, Telecom Italia aveva una quota di mercato pari al 68%, al 93% e quasi al 100%, rispettivamente, nei mercati delle chiamate internazionali, interurbane e urbane. Nel settore della telefonia mobile, TIM deteneva una quota del 48.8%, Omnitel del 38.7%, Wind dell'11.1% e Blu dell'1.5%. Nel settore dei circuiti privati (<i>leased lines</i>), Telecom Italia detiene una quota di mercato pari al 100%. Al giugno 2000, erano state rilasciate 122 licenze individuali. Tra il 1998 e il 1999, il mercato di Internet è aumentato del 150%, a seguito dell'entrata nel mercato di operatori che offrono l'accesso al servizio senza canone di abbonamento (Tiscali, Infostrada, Telecom).	Tra il 1995 e il 1998, i ricavi derivanti dai servizi di telefonia vocale sono diminuiti dal 77.8% al 67.2%. I ricavi derivanti dai servizi di telefonia mobile sono aumentati dal 12.5% nel 1995 al 26% nel 1998.	Tra il 1997 e il 2000 la tariffa media per una chiamata interurbana di 3 minuti e 10 minuti è diminuita, rispettivamente, del 19% e del 26%, mentre la tariffa media delle chiamate internazionali è diminuita del 30% per gli utenti residenziali e del 36% per le imprese. Al contrario, la tariffa dei circuiti privati e delle chiamate urbane è aumentata (+7% per una chiamata urbana di 10-minuti tra il 1997 e il 2000), a seguito del processo di orientamento ai costi delle tariffe. Nello stesso periodo sono diminuite le tariffe internazionali (- 43%), e delle interurbane (- 42%).	L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni fissa standard sulla qualità dei servizi; ogni operatore deve adottare una "Carta dei servizi" (sono previste sanzioni automatiche per eventuali violazioni). L'Autorità per le Comunicazioni definisce gli standard a tutela della salute e dell'ambiente per quanto concerne le infrastrutture e le attrezzature.	L'aumento del numero di imprese (fino ad ora sono state rilasciate più di 100 licenze per i servizi di fornitura ed impianto di rete e i servizi di telefonia vocale), ha avuto un impatto netto positivo sull'occupazione. .	

<p>Energia elettrica</p>	<p>Alla metà del 2000 l'ENEL controllava circa il 73% della capacità di generazione e circa il 93% della distribuzione. L'ENEL conserva una posizione dominante nei mercati della produzione e della vendita, oltre che nella fornitura al mercato libero.</p>	<p>Nel 1999, i profitti dell'ENEL sono aumentati del 2% rispetto al 1998.</p>	<p>Tra il 1995 e il 1999, le tariffe dell'elettricità per le famiglie sono diminuite del 9.2% in termini nominali e del 17.5% in termini reali</p> <p>In prospettiva, la componente della tariffaria relativa alla trasmissione, distribuzione e vendita dovranno diminuire in termini reali del 4% all'anno dal 2001 al 2003 (a seguito del meccanismo di <i>price cap</i> stabilito dall'Autorità per l'Energia).</p>	<p>Standard generali e specifici (fissati dall'Autorità per l'Energia, Decisione 201/99) saranno vincolanti solo per gli operatori che forniscono il servizio a oltre 5000 utenti. Nel 1999, si è registrata una diminuzione nel numero di violazioni alla "Carta dei Servizi" adottata da ciascun operatore. Per quanto concerne la continuità del servizio, esiste ancora un divario tra il nord e il sud del paese e tra aree urbane e rurali.</p>	<p>Nel 1999, è diminuita l'occupazione nel settore dell'elettricità (-5.7%). Il personale dell'ENEL (inclusa la produzione, la trasmissione e la distribuzione) è diminuito del 7.5%.</p>	
---------------------------------	--	---	---	---	---	--

<p>Gas naturale</p>	<p>Circa il 70% del gas naturale dell'Italia viene importato. Il 95% delle importazioni totali viene effettuato dall'ENI. L'ENI possiede il 99% delle infrastrutture per lo stoccaggio. La SNAM (controllata dall'ENI) è l'azienda di trasmissione dominante e possiede il 96% della rete di trasmissione nazionale di gas ad alta pressione. Nel mercato della distribuzione del gas operano un numero molto elevato di aziende di distribuzione locali; gli enti locali gestiscono direttamente oltre il 60% di questo mercato. La maggiore azienda di distribuzione, Italgas, è controllata dall'ENI.</p>	<p>Negli ultimi anni si è registrato un aumento dei profitti. I rendimenti sul capitale (ROE) sono più elevati nei segmenti a monte che nel segmento della distribuzione, caratterizzato dalla presenza di piccole aziende. Negli ultimi anni tutte le imprese del settore hanno registrato un aumento dei rendimenti sul capitale (ROE).</p>	<p>Rispetto agli standard internazionali, le tariffe per le famiglie e il settore industriale sono elevate. Tuttavia, dal 1998, i livelli tariffari per le famiglie sono diminuiti del 4% all'anno.</p> <p>L'Autorità per l'Energia prevede un aumento della domanda da 68.7 (miliardi MC) nel 2000 a 89.7 nel 2008.</p>	<p>Dal 2001, l'Autorità per l'Energia ha fissato standard specifici e generali relativi alla qualità (Decisione 47/00). Tali standard saranno vincolanti per tutti gli operatori che offrono il servizio a oltre 5000 utenti (eccetto i comuni).</p> <p>Ogni operatore deve adottare una "Carta dei servizi". Tra il 1997 e il 1998, il numero di violazioni dello standard è diminuito da 14 265 a 12 366.</p>	<p>Dal 1997 al 1998, a seguito di processi di ristrutturazione, è diminuita l'occupazione nelle maggiori 4 aziende del settore (SNAM, Italgas, Camuzzi e AEM). Si prevede un aumento dei livelli occupazionali con l'aumento della scala dei nuovi operatori. Tale aumento sarà il risultato della cessioni di gas da parte della SNAM, effettuata al fine di rispettare i tetti fissati dall'Autorità Antitrust.</p>	
----------------------------	--	---	--	---	---	--

<p>Assicurazioni</p>	<p>Nel settembre del 2000, il mercato assicurativo italiano era costituito da 201 compagnie di assicurazione nazionali e 9 filiali estere. Vi è una maggiore concentrazione nel mercato delle assicurazioni sugli autoveicoli rispetto al mercato delle altre assicurazioni "non sulla vita". La concentrazione nel settore delle assicurazioni sulla vita, che negli ultimi anni, ha registrato l'ingresso di nuove compagnie di assicurazione bancarie, è minore</p>	<p>Nonostante la liberalizzazione delle tariffe, i premi assicurativi contro i danni sono aumentati (in particolare per gli autoveicoli) e si sono spesso registrate perdite. Il settore delle assicurazioni sulla vita è più efficiente e sta aumentando i propri profitti grazie alla espansione di nuovi canali di distribuzione.</p>	<p>La liberalizzazione delle tariffe non è stata seguita da un ampliamento della gamma dei servizi offerti e da miglioramenti dal punto di vista della qualità. I prezzi sono aumentati costantemente. Inoltre, sono ancora poco diffusi i contratti di assicurazione "personalizzati". Il sistema di distribuzione basato sull'esclusiva rappresenta un ostacolo rilevante alla concorrenza, soprattutto nel mercato delle assicurazioni sugli autoveicoli.</p>	<p>Un monopolio di stato (INAIL) garantisce a livello nazionale i servizi assicurativi per incidenti sul lavoro e malattie professionali. La qualità di questi servizi è scarsa.</p>	<p>Dal 1994 al 1998, l'occupazione è diminuita da 48523 a 42 609 unità. I costi totali del lavoro sono aumentati da 3. 819 miliardi di lire nel 1994, a 4. 349 nel 1998.</p>	<p>Nel periodo 1994-1998, il settore delle assicurazioni sulla vita ha registrato un notevole aumento di efficienza, soprattutto grazie a prodotti migliori e a un sistema di distribuzione più efficiente. Nel settore dell'assicurazione contro i danni, le compagnie sono invece ancora molto inefficienti (è aumentato il costo di distribuzione e il livello di innovazione dei prodotti è ancora scarso).</p>
-----------------------------	--	--	--	--	--	---

Ferrovie	A maggio 2000 la concessione rilasciata a Trenitalia (l'azienda di servizi controllata dalla Ferrovie dello Stato, l'ex azienda monopolista) è stata sostituita da una licenza. Il Ministero dei trasporti ha già rilasciato sei nuove licenze per il trasporto merci internazionale e 4 nuove licenze per tutti gli altri segmenti di mercato.	Tra il 1990 e il 1999, i contributi dello Stato per i servizi passeggeri, concessi al gestore principale (Ferrovie dello Stato), sono diminuiti da 3080 a 2806 (miliardi di lire). I contributi per il trasporto merci sono aumentati da 90 miliardi, nel 1993, a 123 miliardi nel 1999.	Le tariffe ferroviarie sono le più basse in Europa, e la differenza tra costi e ricavi viene in genere coperta mediante contributi pubblici. La graduale razionalizzazione del sistema attuale di prezzi "sottocosto", è iniziata a gennaio 1999. Comunque, le tariffe per le tratte brevi sono ancora molto influenzate da considerazioni di carattere politico-sociale.	Il Ministero dei Trasporti rilascia certificati di sicurezza (necessari per l'accesso alla rete) alle aziende che soddisfano gli standard fissati. A seguito di misure basate sugli incentivi (tetto tariffario), negli ultimi anni è migliorata la puntualità dei treni nel segmento della lunga percorrenza.	Le Ferrovie dello Stato sono sempre state caratterizzate da stipendi comparativamente elevati. L'accordo di protocollo siglato dal Tesoro, dai sindacati e dalle FS nel 1999 prevedeva anche la stipula di un nuovo contratto di lavoro. Tale contratto avrebbe previsto l'aggancio dei futuri incrementi salariali ad aumenti della produttività e condizioni occupazionali più flessibili.	Durante gli anni '90 i costi di esercizio per unità di traffico sono diminuiti (più del 10% tra il 1990 e il 1996), a seguito delle numerose misure attuate dal governo per rendere più rigidi i vincoli di bilancio. Tuttavia tali costi sono ancora alti rispetto agli standard internazionali.
-----------------	---	--	---	--	--	---

<p>Trasporto aereo</p>	<p>In Italia, come in molti altri paesi OCSE, l'accesso al mercato di nuove aziende è ostacolato da diversi fattori, quali la necessità di un slot, i sistemi di "fidelizzazione" della clientela (ad es. le agevolazioni per i clienti che volano con una certa frequenza avvalendosi della stessa compagnia), le alleanze strategiche tra compagnie aeree (ad es. gli accordi di condivisione dei codici delle compagnie sulla stessa tratta), la necessità di avere accesso ad un sistema computerizzato per le prenotazioni.</p> <p>Nonostante l'aumento del numero di compagnie aeree presenti nel mercato nazionale (da 8 nel 1992 a 21 nel 2000) molte di esse sono consociate dell'Alitalia, o condividono con essa i codici. La concorrenza è aumentata solo su un numero limitato di rotte (ad es. quella tra Roma e Milano)</p>	<p>Il reddito pro capite dell'Alitalia è aumentato da 23. 586 milioni nel 1992 a 34.556 milioni nel 1997; le entrate sono diminuite da 5 511 milioni nel 1992 a 5.064 nel 1997.</p>	<p>A livello nazionale, finora le tariffe sono diminuite solo per alcune rotte (ad es., Roma-Milano). I collegamenti serviti solo dal gestore principale sono caratterizzati da prezzi notevolmente più elevati.</p>	<p>L'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile) è un ente pubblico che controlla la qualità dei servizi di trasporto ed aeroportuali. Dal 1999, l'ENAC regola l'accesso ai servizi aeroportuali. Il Ministero dei Trasporti può imporre obblighi di servizio pubblico per il traffico aeroportuale che serve le regioni meno sviluppate, o con bassa densità di traffico.</p>	<p>I livelli occupazionali sono diminuiti da 18.828 unità nel 1992, a 17.871 nel 1997.</p>	
-------------------------------	--	---	--	---	--	--

CAPITOLO 2

CAPACITA' DEL GOVERNO DI GARANTIRE UNA REGOLAZIONE DI ELEVATA QUALITA'

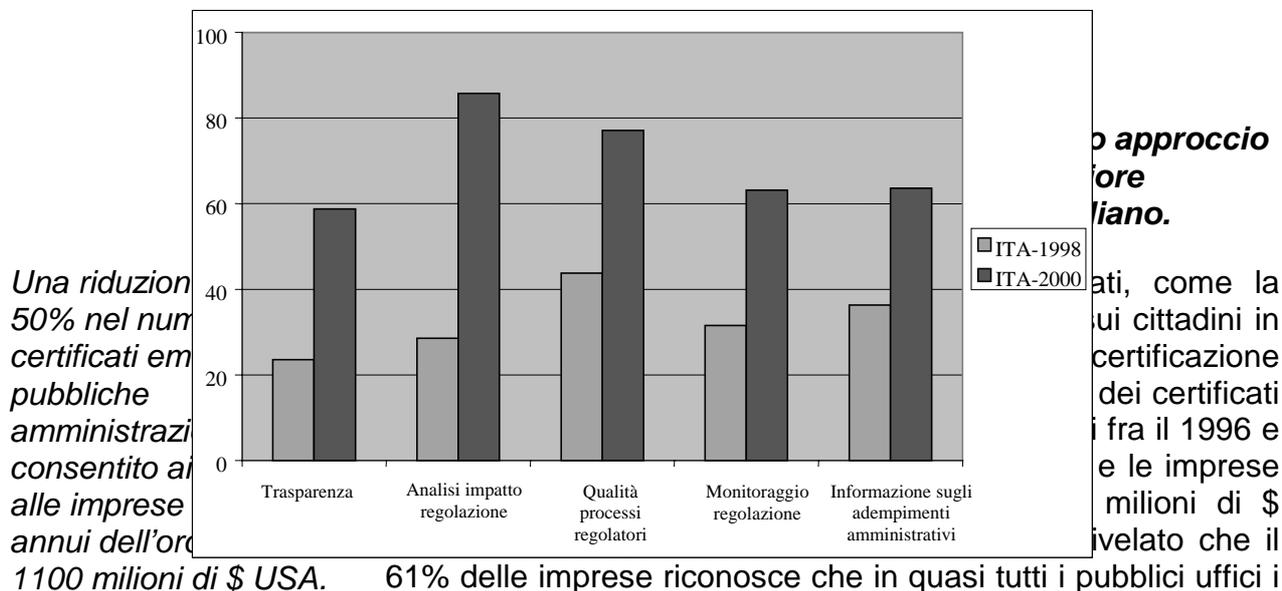
Cominciando dall'inizio degli anni 90, l'Italia ha realizzato un programma di rivitalizzazione che è la prima vasta riforma dello Stato dal dopoguerra ad oggi.

La riforma della regolazione in Italia, come in molti altri paesi OCSE, ha richiesto un ripensamento radicale del ruolo dello Stato e della qualità delle sue *performance*. A partire dai primi anni 90, per opera di otto successivi governi, l'Italia ha realizzato un programma di rivitalizzazione del settore pubblico che costituisce la prima organica riforma della pubblica amministrazione dal dopoguerra. Si tratta di un programma ad ampio spettro. I principi di concorrenza, trasparenza, semplificazione, responsabilizzazione per i risultati, qualità della regolazione, decentramento, orientamento al cliente sono stati introdotti saldamente nel sistema statale di regolazione, mediante politiche pluriennali, procedure, professionalità e istituzioni nuove (Riquadro 2.1).

Nei fatti, l'Italia sta rapidamente migliorando la sua capacità di impiegare le migliori pratiche per una regolazione di qualità.

Notevoli progressi sono stati fatti nel Paese sulla base delle cosiddette "riforme Bassanini" del 1997. Come si può notare, l'Italia sta rapidamente intensificando l'uso degli strumenti delle *'best practices'* per una regolazione di qualità. Dalla Figura 2.1, si evince che negli anni 1998-2000 il ricorso ai cinque maggiori strumenti raccomandati dall'OCSE per il miglioramento della qualità della regolazione è aumentato sostanzialmente a livello di governo centrale. Queste riforme dei poteri di regolazione della pubblica amministrazione - ridefinendo i rapporti tra Stato, cittadini e imprese - costituiscono importanti passi avanti che, se attuati efficacemente a tutti i livelli di governo, potranno dare impulso agli investimenti e alla crescita economica, migliorare l'efficacia dell'azione politica e ridurre i vincoli al progresso socio-economico (in particolare del Mezzogiorno) derivanti dall'inefficiente gestione della cosa pubblica.

Figura 2.1. I progressi nella qualità della regolazione in Italia 1998-2000



Una riduzione del 50% nel numero di certificati emessi dalle pubbliche amministrazioni consentito alle imprese annui dell'ordine di

1100 milioni di \$ USA.

61% delle imprese riconosce che in quasi tutti i pubblici uffici i tempi di disbrigo delle pratiche si sono ridotti.²⁶ Questi risultati confermano che, in settori importanti, il sistema di regolazione italiano sta migliorando, pur sembrando che molti cittadini e imprese non hanno ancora visto benefici tangibili. I progressi sono stati meno rapidi del previsto a causa degli eccessivi controlli burocratici e alle resistenze all'interno della stessa pubblica amministrazione. A distanza di un anno dall'entrata in vigore della legge 59/97, soltanto 5 su 112 procedimenti amministrativi erano stati semplificati.²⁷ Ma negli anni successivi l'attività di semplificazione è stata molto accelerata. Nel febbraio 2001 i procedimenti semplificati erano 163 su 184.²⁸ Dal dicembre 2000 il numero dei procedimenti necessari per costituire una nuova società o una ditta individuale è stato ridotto da 25 a 5 e il tempo massimo richiesto per l'intero procedimento è stato ridotto da 22 settimane a 10. I costi sono stati ridotti da 7.700 a 3.500 Euro circa per le società e da 1.150 a 500 Euro per le ditte individuali.

Progetti come l'e-government e altre innovazioni tecnologiche potrebbero consentire all'Italia di scavalcare gli altri paesi nella diffusione della conoscenza sulla regolazione.

Iniziative come le *Carte dei servizi* (nei trasporti, nella sanità e nelle comunicazioni) dimostrano la volontà di puntare su criteri gestionali orientati ai risultati e sul riconoscimento di un indennizzo in caso di mancata soddisfazione degli utenti. Sono state introdotte *Carte dei Servizi* anche a livello locale. 'Progetti pilota per il buon governo' hanno consentito significativi progressi nella gestione amministrativa a livello sia centrale che periferico. Il programma di riforma, centrato sul "total quality management", come nel caso degli sportelli unici e delle carte elettroniche multiservizi (*smart card*), ridurrà in

modo consistente gli oneri che i cittadini sostengono nei loro rapporti con la pubblica amministrazione. Dal 2000, il 100% delle dichiarazioni fiscali e la maggior parte delle comunicazioni in materia di sicurezza sociale sono trasmesse, archiviate e gestite elettronicamente. L'Italia sta attualmente sperimentando la "carta d'identità elettronica multiservizi" (un milione di carte di questo tipo saranno rilasciate entro il 2001). Dal 1997 la firma digitale ha valore legale e la sua utilizzazione è operativa dal 2000. Il forte incremento delle iniziative di *e-government*, e le altre innovazioni tecnologiche, possono consentire permettere all'Italia di scavalcare gli altri paesi nella diffusione della conoscenza sulla regolazione.

Box 2.1. Perseguire la qualità della regolazione in Italia

Assicurare la trasparenza nella regolamentazione:

- L'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo del 1990, e le sue successive modificazioni e integrazioni, ha rafforzato la coerenza e la trasparenza nell'attuazione delle leggi e dei regolamenti. Tutti i comparti dell'amministrazione, ad ogni livello, sono tenuti ad osservarne i principi.
- Le consultazioni pubbliche nell'emanazione di norme di fonte primaria o secondaria non sono di solito obbligatorie, ma vengono attuate in modo informale e discrezionale da ciascun ministero. Tuttavia, l'Italia si è molto impegnata per "aprire" il processo di produzione normativa. Una legge chiave, del 1999, ha istituito un organismo stabile di consultazione denominato *Osservatorio sulle semplificazioni*, che costituisce la principale forma a livello centrale di consultazione pubblica in materia di semplificazione e riordino della regolazione. Dell'Osservatorio fanno parte rappresentanti dei ministeri, delle parti sociali, delle regioni e degli altri enti locali. Gli schemi di testi unici e di regolamenti di semplificazione sono sempre più frequentemente resi pubblici con richiesta di commenti.

- Per migliorare la conoscenza della regolazione, il Governo ha fatto ricorso ad *internet* per fornire informazioni sulle sue iniziative. Nel 1999, è stato avviato un programma denominato "Norme in rete" per rendere più semplici l'accesso e i meccanismi di ricerca della normativa comunitaria, nazionale e regionale. Il sito *internet* della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha iniziato a pubblicare e aggiornare regolarmente la lista dei provvedimenti approvati dal Governo. Il Parlamento pubblica in rete tutti i disegni di legge in discussione.

Promuovere la riforma e la qualità del sistema di regolazione nella pubblica amministrazione e nel Parlamento:

- Una serie di leggi emanate a partire dai primi anni '90 promuovono misure generali di semplificazione dell'attività e di razionalizzazione di singoli procedimenti amministrativi, come la riduzione delle fasi del procedimento amministrativo, la regola del 'silenzio-assenso', le autocertificazioni, la trasformazione delle concessioni e delle autorizzazioni in semplici denunce

d'inizio di attività. Gli sportelli unici attivati dai comuni consentono di emanare un solo provvedimento in luogo di numerose procedure e autorizzazioni.

- Il *Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi* (DAGL) e il *Nucleo per la Semplificazione delle norme e delle procedure* (*Regulatory Simplification Unit*), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sovrintendono alle politiche volte al miglioramento della qualità della regolazione. L'attuale strategia mira a: riordinare lo *stock* delle leggi e dei regolamenti vigenti mediante la delegificazione e la redazione di testi unici; controllare la qualità delle nuove leggi e dei regolamenti mediante l'*AIR* (analisi dell'impatto della regolamentazione), l'*ATN* (analisi tecnico-normativa) e il rafforzamento del meccanismo di consultazione; migliorare costantemente la pubblica amministrazione tramite le leggi annuali di semplificazione; ridefinire le missioni degli organi di governo e i loro rapporti reciproci.
- Nel 1998 la Camera dei Deputati, ha istituito il *Comitato per la legislazione*, e ha modificato il suo Regolamento per promuovere e salvaguardare il miglioramento della qualità della legislazione. Il Comitato è anche divenuto un organismo-chiave per la promozione della qualità della regolazione nei confronti del Governo, delle regioni, degli enti territoriali, del sistema giudiziario e delle autorità indipendenti di settore. Esso si giova a sua volta del supporto dell'*Osservatorio sulla legislazione*. Nel 2000, il Senato ha costituito il nuovo *Servizio qualità della legge*, con uffici responsabili, rispettivamente, dell'osservanza delle regole di *drafting*, del controllo sull'*AIR* effettuata dal Governo e del monitoraggio degli effetti delle leggi.

Analizzare gli impatti della regolazione:

- Un decreto del Presidente del Consiglio del marzo 2000 regola l'*analisi tecnico-normativa* (ATN) e l'*analisi d'impatto della regolamentazione* (AIR), che devono accompagnare ogni schema di provvedimento sottoposto all'attenzione del Consiglio dei Ministri. Una guida completa alla sperimentazione dell'*AIR* è stata pubblicata alla fine del 2000.
- La Camera dei Deputati ha affermato che richiederà e verificherà l'*AIR* sui progetti e disegni di legge che verranno presentati.

Verso una regolamentazione responsabile e orientata ai risultati.

- Il programma annuale di riordino e di semplificazione amministrativa, predisposto dal Ministro per la funzione pubblica, ai sensi della L. 50/1999, individua le priorità e identifica i procedimenti da semplificare nei successivi dodici mesi. La legge annuale di semplificazione ne consolida lo stato di avanzamento.

La riforma dello Stato regolatore in Italia è, comunque, un compito arduo e di lungo periodo, se si considera l'eredità di decenni di complessità normativa, di corruzione e di inefficienza.

La reputazione dello Stato italiano di

L'enormità del compito mostra la necessità di uno sforzo costante per implementare le riforme esistenti ed

apparato burocratico pesante e inefficiente non era del tutto ingiustificata.

I problemi risiedevano, in gran parte, nell'organizzazione, nelle politiche di incentivazione e nella professionalità del personale.

estenderle anche a nuovi settori. Lo stereotipo di apparato burocratico pesante e inefficiente riferito allo Stato italiano non era, per molta parte del dopoguerra, del tutto ingiustificata. La crescita della macchina dello Stato e il suo crescente interventismo nell'economia a partire dagli anni '50 fino agli anni '90, combinata ad un approccio burocratico ed iper-regolamentato alle politiche pubbliche, diede luogo ad un intricato sistema di norme e rigide procedure, molte delle quali, negli effetti, contrarie ai principi di concorrenza.

I problemi risiedevano, in gran parte, nell'organizzazione, nelle politiche di incentivazione e nella professionalità del personale. L'inflazione normativa e la scadente qualità delle leggi e delle altre norme produssero complessità, ambiguità e sovrapposizioni, oneri ingiustificati per cittadini e imprese, difficoltà nell'applicazione (*enforcement*) e nel grado di osservanza (*compliance*) delle norme, risultando terreno fertile per la corruzione e la deresponsabilizzazione. Uno studio del 1991 ha rilevato che quasi il 60% della popolazione non era in grado di comprendere il linguaggio burocratico. Settori della macchina statale erano dominati da gruppi di interesse. La pubblica amministrazione soffriva della frammentazione e della duplicazione degli uffici pubblici, di un'eccessiva regolamentazione interna, di un inefficiente uso delle risorse senza controlli adeguati; nonché di una scarsa professionalità, di una formazione inadeguata e di una bassa produttività dei dipendenti pubblici.²⁹ La debolezza del "centro" del Governo aveva favorito fenomeni di frammentazione e di duplicazione delle funzioni. La pubblica amministrazione era, come è stato detto, un mare di inefficienza con qualche isola di eccellenza.³⁰

L'instabilità di governi basati su un sistema elettorale di tipo proporzionale costituiva un ulteriore freno a riforme durature: la riforma elettorale divenne l'elemento chiave per "reinventare" lo Stato italiano. Le drammatiche campagne anti-corruzione dei primi anni '90, che hanno ridisegnato lo scenario politico italiano, hanno portato alla luce i legami tra criminalità e inefficienza delle istituzioni statali.

Per modernizzare l'intero sistema giuridico italiano e le istituzioni con poteri di regolazione, occorreranno ancora molti anni di lavoro e un deciso e risoluto sostegno dei vertici

Oggi, una nuova cultura della regolazione indirizzata al mercato e più vicina ai cittadini, si fa gradualmente strada anche ai rami più bassi dell'amministrazione grazie alle riforme avviate dall'alto. Per modernizzare l'intero sistema giuridico italiano e le istituzioni con poteri di regolazione, occorreranno ancora molti anni di lavoro e un deciso e risoluto sostegno dei vertici politici. Un'enorme quantità di vecchie leggi e regolamenti resta ancora da riordinare, mentre ogni anno si aggiungono nuove norme, non tutte conformi ai

politici.

principi di qualità della regolazione.

Box 2.2. **Quante sono le leggi in Italia?**

Il conteggio numerico delle norme esistenti è di scarsa utilità ai fini della quantificazione dei costi della regolamentazione; ciò nonostante, la maggior parte delle analisi sulla regolazione in Italia comprende, di solito, tale stima come una misura dei suddetti costi. Appare pertanto interessante esaminare questi dati, pur senza dar loro troppa importanza. Uno studio effettuato dalla Camera dei deputati nel 1999 ha rinvenuto l'esistenza di oltre 35.000 leggi (14.000 leggi nazionali, 4.000 antecedenti al 1948 e di incerta vigenza, e 18.000 leggi regionali). Il Dipartimento della funzione pubblica calcolò nel 1991 che i procedimenti amministrativi applicati dalle amministrazioni centrali erano 5.400. Il numero delle concessioni e delle autorizzazioni è probabilmente più rilevante, tenuto conto della loro incidenza negativa sulla concorrenza. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha fatto un inventario di 224 concessioni. L'anzianità delle norme può essere parzialmente indicativa del loro grado di rigidità. Licenze, autorizzazioni e concessioni sono strumenti largamente utilizzati, ma venivano raramente semplificati in passato. Da un'indagine del 1998 è emerso che un procedimento amministrativo su cinque era disciplinato da norme adottate prima degli anni '60.³¹

Il successo della riforma della regolazione dipende dalla qualità del settore pubblico nel suo insieme.

L'Italia ha adottato riforme volte a "depoliticizzare" il pubblico impiego, a distinguere tra politica e amministrazione, ad introdurre nel settore pubblico le pratiche e i metodi del new management.

Per implementare e sostenere la riforma della regolazione sono necessari cambiamenti nella cultura e nei metodi di lavoro dei dipendenti pubblici. A partire dal 1993, e soprattutto dal 1998 in poi, l'Italia ha adottato riforme volte a "depoliticizzare" il pubblico impiego, a distinguere tra politica e amministrazione, ad introdurre nel settore pubblico le pratiche e i metodi del *new management*. Tale processo, denominato dai suoi fautori e dai suoi detrattori come "privatizzazione del pubblico impiego", ha previsto che i nuovi contratti di lavoro fossero negoziati collettivamente a livello nazionale e locale, senza più bisogno di essere recepiti a livello normativo; ha introdotto un nuovo sistema retributivo basato sul rendimento e sistemi di valutazione delle *performance*; ha previsto principi etici più pregnanti per l'amministrazione pubblica. I primi contratti di lavoro regolati secondo la nuova disciplina sono entrati in vigore tra il 2000 e gli inizi del 2001. Queste riforme hanno implicazioni dirette e positive in termini di buona qualità della regolazione, in quanto stabiliscono il nuovo contesto di una pubblica amministrazione trasparente e orientata ai risultati.

Nell'arco di un decennio è stata sviluppata un'ampia strategia per migliorare la qualità della regolazione, con nuove procedure e nuovi organismi ...

La riforma si è estesa dalla razionalizzazione delle procedure e degli apparati organizzativi al rafforzamento delle capacità e degli strumenti a regime per un efficace esercizio dei poteri regolativi statali.

Il *Report on Regulatory Reform* dell'OCSE raccomanda ai governi di "adottare, a livello politico, un ampio programma di riforma della regolazione che individui obiettivi chiari e criteri generali di attuazione". In Italia, una politica per la qualità della regolazione - talvolta denominata politica di 'riordino normativo' - è emersa gradualmente negli anni '90, allorché la riforma si estese dalla razionalizzazione delle procedure e delle istituzioni degli apparati organizzativi al rafforzamento delle capacità e degli strumenti a regime per un efficace esercizio dei poteri regolativi statali.

- La legge sul procedimento amministrativo del 1990 (Legge 241/90) ha segnato il primo passo. Essa si incentrava sulla razionalizzazione dei procedimenti attraverso la riduzione delle relative fasi e l'adozione di meccanismi atti a limitare i casi di rinvio o interruzione dell'azione amministrativa (principio del 'silenzio-assenso', autocertificazione, sostituzione di concessioni e autorizzazioni con denunce di inizio di attività). Alla semplificazione si accompagnarono essenziali misure di tutela dei diritti dei cittadini e di responsabilizzazione dei funzionari. Oggi, il principio del 'silenzio-assenso' si applica a 194 procedure.
- Nel 1993, una seconda legge (Legge 537/93), ha riformato gli istituti di semplificazione procedimentale³². Essa si è anche concentrata sulla riduzione delle duplicazioni di funzioni tra ministeri ed enti pubblici.
- Nel 1997 il Governo ha lanciato la terza fase del processo di riforma, con le leggi 59/97 e 127/97 (le cosiddette "leggi Bassanini").³³ Le riforme del 1997 sono finalizzate a riequilibrare i poteri tra livelli di governo centrale e locale, a rilanciare la politica di semplificazione amministrativa, incentrandola su processi di costante responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, e a riorganizzare radicalmente l'amministrazione per migliorare la coerenza e l'efficienza dei processi decisionali. Il processo di decentramento è stato accelerato, il sistema giuridico riorganizzato, e sono state costituite unità centrali, con competenze trasversali, per la promozione e il monitoraggio della riforma. Le leggi annuali di semplificazione del 1999 e del 2000, affiancate da coevi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in tema di consultazione e Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR), hanno introdotto, per la prima volta nella storia d'Italia, un ampio quadro di riferimento per una regolazione di qualità, basata sui principi enunciati dall'OCSE. Il Ministro per la funzione pubblica è stato incaricato di assicurare l'attuazione della politica di qualità della regolazione.

L'attuale programma di

L'attuale programma di riforma è imperniato su tre

riforma è finalizzato al riordino delle leggi e dei regolamenti vigenti, ad elevare la qualità delle nuove norme e a “reinventare” la pubblica amministrazione.

obiettivi di fondo ben definiti: riordinare il sistema normativo vigente per mezzo della delegificazione e dei testi unici (Riquadro 2.3); garantire la qualità delle nuove norme, grazie all'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), all'analisi tecnico-normativa (ATN), e incrementare la consultazione pubblica; “reinventare” permanentemente la pubblica amministrazione attraverso lo strumento della legge annuale di semplificazione e la ridefinizione delle “missioni” dei pubblici uffici e dei rapporti tra loro.

La maggiore debolezza della riforma è rappresentata dal fatto che, pur ponendosi obiettivi ambiziosi, essa, almeno fino a tempi recenti, non è stata sufficientemente trasparente in termini di risultati conseguiti né molto chiara con riferimento alle responsabilità degli attori coinvolti, ed è ancora tendenzialmente valutata più in termini di interventi normativi che di risultati concreti. Recentemente l'Italia si è data obiettivi di performance realmente misurabili. Il programma governativo annuale di riordino normativo e semplificazione amministrativa, elaborato dal Ministro della funzione pubblica ai sensi della legge n. 50/1999, fissa obiettivi prioritari e individua analiticamente le procedure da semplificare entro i successivi 12 mesi.

Riquadro 2.3. **La semplificazione del quadro normativo italiano**

Per portare a compimento le riforme in tempi sufficientemente brevi, era necessario individuare nuovi strumenti atti ad evitare i ritardi ed i fattori all'origine della scarsa qualità della regolazione insiti nel tradizionale processo di produzione normativa. Tre strumenti normativi sono utilizzati in Italia per promuovere le riforme. Il più potente di essi è il *decreto legislativo*, in virtù del quale il governo legifera su materie definite nel rispetto dei criteri e principi enunciati dal Parlamento nella legge di autorizzazione (denominata *legge di delega*), entro un termine tassativo (di solito 2 anni).

Con la legge n. 400 del 1988, è disciplinata anche la possibilità per il Governo di emanare *regolamenti di delegificazione*, i quali sostituiscono le norme di rango legislativo con norme secondarie del governo, nel rispetto di ampi criteri predefiniti per legge, in due principali materie: procedimenti amministrativi e organizzazione dei pubblici uffici.

Entrambi gli strumenti, *decreti legislativi* e *regolamenti di delegificazione*, presuppongono una legge del Parlamento (*legge delega* e *legge di delegificazione*), che attribuisce all'esecutivo i necessari poteri fissandone contemporaneamente i criteri direttivi, mantenendo in capo al Parlamento un potere di controllo sugli schemi di decreto: i pareri del Parlamento non sono comunque vincolanti.

Il terzo strumento è il *testo unico*, che combina i tradizionali sistemi di codificazione, utilizzati nella maggior parte degli ordinamenti giuridici, con i poteri di delegificazione e le deleghe che il Parlamento conferisce all'esecutivo.

...il cui principale punto di forza sono i nuovi soggetti garanti a livello centrale.

Come in tutti i paesi OCSE, anche l'Italia pone l'accento sulla responsabilità dei singoli ministeri per gli esiti della riforma nei rispettivi ambiti di competenza. Ma, il più delle volte i ministeri hanno difficoltà a riformare i settori di propria competenza, considerata la presenza di interessi di segno opposto; e, se la riforma deve essere applicata su larga scala, occorre mantenere una strategia coerente e sistematica che attraversi l'intera amministrazione. In Italia vi è un gran numero di soggetti istituzionali che, sotto diversi aspetti, assolvono ad un ruolo di supervisione della qualità della regolazione.

Nel nuovo sistema, i principali garanti della qualità della regolazione sono il DAGL e il Nucleo...

Il principale garante della qualità della regolazione è il *Dipartimento affari giuridici e legislativi* (DAGL) istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.³⁴ Questa struttura centrale, istituita nel 1988, ha assunto dal marzo 2000 il ruolo di principale responsabile nel verificare che gli schemi di provvedimenti normativi siano pronti per l'esame del Consiglio dei Ministri, anche con riguardo alla completezza e alla qualità dell'AIR effettuata. La recente attenzione all'AIR, in aggiunta a quella della qualità giuridica dei testi normativi, amplia il ruolo del DAGL, in coerenza con un concetto più esteso di qualità della regolazione, in piena sintonia con i principi OCSE. D'altra parte, il carico di lavoro del DAGL è pesante e la necessità di predisporre e rivedere settimanalmente dozzine di nuovi documenti va a discapito del rigore e della qualità del suo esame.

Il *Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure* (*Regulatory Simplification Unit*) è stato istituito nel 1999³⁵ nell'ambito della Presidenza del Consiglio. Il suo compito principale è la redazione dei regolamenti di delegificazione e dei testi unici. Inoltre, il Nucleo assiste i ministeri nel processo di miglioramento della qualità della regolazione e fornisce al DAGL pareri sulla qualità dell'analisi d'impatto della regolamentazione e dell'analisi tecnico-normativa (ATN) condotte sugli schemi di provvedimenti normativi. Il Nucleo è composto da 25 esperti particolarmente competenti nelle materie giuridiche ed economiche, nell'analisi delle politiche pubbliche, nell'analisi d'impatto, nel diritto comunitario e nella linguistica.

...unitamente a vari altri soggetti istituzionali,

Diversi altri soggetti istituzionali sono coinvolti nel processo di produzione normativa, rendendo a volte

che talvolta complicano inutilmente il processo di produzione normativa

complessa oltre il necessario la gestione della regolazione. Il Consiglio di Stato esercita il controllo sui regolamenti approvati dal Consiglio dei Ministri.³⁶ La Corte dei Conti, oltre ad esercitare il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti territoriali, esercita anche il controllo preventivo sui regolamenti e sugli altri atti non aventi forza di legge dell'esecutivo.³⁷ La Corte Costituzionale svolge un ruolo importante nel campo delle riforme e del processo di produzione normativa. L'Autorità Antitrust contribuisce attivamente al miglioramento del quadro regolativo grazie alle proprie funzioni di segnalazione e proposta (cfr. Capitolo 3). Anche il Dipartimento per gli affari economici e il Dipartimento della funzione pubblica, entrambi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono coinvolti nel miglioramento della qualità della regolazione attraverso la sperimentazione di nuovi strumenti, particolarmente nel caso dell'AIR.

Riquadro 2.4. Due “*best practices*” italiane: l'autocertificazione e lo sportello unico

Dal 1997, l'impegno nell'ambito della semplificazione amministrativa in Italia si è incentrato su due progetti di alto profilo volti a semplificare la vita ai cittadini e alle imprese: l'autocertificazione e lo sportello unico per le imprese.

L'autocertificazione³⁸, Ai sensi della L. 127/97, tutti i documenti amministrativi attestanti lo stato civile, fatti o qualità personali - esclusi soltanto i certificati comunitari, i referti sanitari e i dati tratti da registri o archivi speciali -, possono essere sostituiti da 'autocertificazioni' dell'interessato. In altri termini, lo Stato si fida dei cittadini, svolgendo controlli a posteriori per verificare la veridicità di quanto dichiarato. Ad esempio, in materia di concessioni edilizie l'amministrazione deve soltanto verificare che l'autocertificazione prodotta dal costruttore risponda a verità. In caso contrario, l'amministrazione può demolire l'edificio. In poco meno di due anni, questa inversione dell'onere della prova ha determinato un cambiamento straordinario, riducendo a poche ore i tempi di conclusione di procedimenti che erano soliti richiedere mesi. Tra il 1996 e il 2000 il numero di autentiche di firme richieste dalle amministrazioni è calato da 38,2 a 5,9 milioni l'anno.

L'istituto dell'autocertificazione ha consentito di utilizzare attestazioni dei privati (*dichiarazioni sostitutive*) nei casi di perizie tecniche: i cittadini possono dunque sostituire il certificato amministrativo con l'attestazione di un professionista privato³⁹. Un nuovo testo unico sulla documentazione amministrativa è stato emanato nel febbraio 2001. Questo testo, che raccoglie tutte le norme in materia di documentazione amministrativa (certificati, documenti elettronici, firma digitale, carta d'identità elettronica, scambio elettronico di dati), prevede nuove misure che semplificano la presentazione di domande e certificati alla pubblica amministrazione.

Lo sportello unico. Il programma dello sportello unico è stato avviato nel 1999. All'inizio del 2000, esso è stato potenziato⁴⁰. Il programma mira ad assistere le imprese nel reperire le informazioni e a unificare le autorizzazioni necessarie per la localizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi. L'attuazione del programma spetta ai Comuni. Questi sono invitati a fare massimo uso delle denunce di inizio attività, delle autocertificazioni e dell'istituto del 'silenzio-assenso' e a prevedere conferenze di servizi per le autorizzazioni più complesse. L'elemento cardine del programma è il ricorso alle tecnologie informatiche. Per rafforzare l'attuazione del programma, il governo ha istituito incentivi finanziari (positivi e negativi) volti ad accelerare la diffusione e il campo d'azione dello sportello unico. Alla fine del 2000, gli sportelli unici erano operativi nel 40% dei comuni, con un'utenza pari al 60% della popolazione.

Il decentramento è un tentativo nuovo per colmare il divario tra le regioni...

Apparve sempre più chiaro che il ricorso alla normativa statale, l'uso inefficace dei sussidi e l'inefficienza della macchina amministrativa impedivano la convergenza tra le regioni...

Nel dopoguerra, il divario tra nord e sud nei livelli di qualità dell'amministrazione acuì le differenze socio-economiche tra le regioni. Il crescente malcontento nei confronti del centralismo e dell'assenza di responsabilità dell'amministrazione centrale, insieme alla percezione del fallimento delle politiche per il Mezzogiorno, contribuirono al processo di decentramento. Apparve sempre più chiaro che un eccessivo ricorso alle normative statali, un uso inefficace dei sussidi e l'inefficienza della macchina amministrativa, influenzata dalla criminalità organizzata, impedivano la convergenza tra le regioni.⁴¹ Il favore con cui i cittadini hanno accolto i risultati del decentramento scolastico, delle università e delle camere di commercio ha, anch'esso, incentivato ulteriori interventi di riforma.⁴²

...pertanto, sebbene l'Italia non sia uno Stato federale, essa si sta allontanando notevolmente dal modello di Stato unitario.

I cittadini italiani sono sempre più governati da una delle 20 amministrazioni regionali, delle 104 amministrazioni provinciali e delle 8120 amministrazioni comunali esistenti nel paese. Sebbene l'Italia non sia uno Stato federale, essa si sta notevolmente allontanando dal modello di Stato unitario. La Costituzione riconosce ad ogni livello di governo uno status, definito "autonomia", che limita le ingerenze dei livelli di governo superiori nell'esercizio dei poteri devoluti a quelli inferiori. Il processo di ripartizione delle competenze è tuttora in atto. A seguito dell'attuazione del 'federalismo amministrativo', le regioni sono titolari di tutte le funzioni amministrative non esplicitamente attribuite ad altri enti. I recenti trasferimenti di poteri normativi alle regioni e di ulteriori compiti amministrativi alle province e ai comuni, l'elezione diretta dei sindaci dal 1994, il rafforzamento del nuovo modello regionale e l'elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali dal 2000 imprimeranno un'ulteriore spinta nella direzione del federalismo. D'altra parte, i legami tra il centro e i livelli più bassi di governo (i comuni) non sono stati ancora recisi. Le recenti riforme hanno teso a rafforzare le

attribuzioni delle province e dei comuni nei confronti delle regioni. Nel marzo 2001 il Parlamento ha approvato un'importante riforma costituzionale che compie un ulteriore passo verso un ordinamento di tipo federale (questa legge dev'essere sottoposta a referendum popolare).

...ma, in assenza di nuove garanzie, aumenta i rischi di frammentazione e scadimento della qualità della regolazione.

Il proliferare dei livelli di governo potrebbe generare ulteriori complessità, ridurre la trasparenza, creare difficoltà nell'attuazione delle regole, ed aumentare i costi per cittadini e imprese.

Se non sarà gestita con attenzione, la proliferazione dei livelli di governo coinvolti nei processi di produzione e attuazione della regolazione potrebbe generare nuove complessità, ridurre la trasparenza, creare difficoltà nell'attuazione delle regole ed aumentare i costi per cittadini e imprese. A partire dai primi anni '90, il centro e le regioni hanno cominciato a cooperare attraverso strutture preposte al coordinamento delle attività e degli interventi regolativi posti in essere ai vari livelli di governo⁴³. Di questi organismi, i più importanti sono la *Conferenza Stato-Regioni* e la *Conferenza Stato-Città ed autonomie locali*.

Fino a un recente passato, comunque, queste strutture hanno dato priorità ai problemi di ripartizione delle competenze tra i livelli di governo piuttosto che migliorare la gestione congiunta del quadro regolativo nell'interesse dei cittadini e delle piccole e medie imprese.

Un rischio ulteriore è che gli strumenti di garanzia della qualità della regolazione adottati a livello statale tardino ad affermarsi a livello regionale e locale.

Inoltre esiste il rischio che gli strumenti di garanzia della qualità della regolazione adottati a livello nazionale tardino ad affermarsi anche a livello regionale e locale. I poteri regolativi esercitati in seguito al decentramento potrebbero infatti sfuggire al sistema di qualità della regolazione applicato a livello nazionale. In molti casi, le competenze tecniche a livello locale sono inadeguate ad assumere i poteri normativi di recente attribuiti. C'è scarsa consapevolezza di problemi attinenti alla qualità della regolazione, quali l'analisi d'impatto delle nuove norme e la necessità di elevare i livelli di osservanza delle leggi. Per ovviare a questo inconveniente, nel nuovo disegno di legge annuale di semplificazione per il 2001 il Governo ha incaricato la Conferenza Stato-Regioni di fissare parametri di qualità della regolazione unitari, applicabili sia a livello nazionale, sia a livello locale. Inoltre sono allo studio tecniche uniformi di analisi dell'impatto delle leggi regionali.

In molti enti territoriali si rileva anche una scarsa consapevolezza dei principi della libera concorrenza. L'Autorità Antitrust guarda con preoccupazione alle distorsioni emerse nel mercato per effetto delle misure regolative e della prassi operativa adottate a livello locale (cfr. Capitolo 3). Il

cammino delle privatizzazioni dei servizi pubblici locali, ad esempio dei servizi di trasporto, è stato scandito da notevoli difficoltà. A partire dagli anni '80, le regioni e gli altri enti territoriali hanno assunto iniziative per il miglioramento dei propri sistemi normativi.

Un rapido decentramento ha costi di breve periodo che potrebbero aumentare le disuguaglianze regionali e provocare reazioni negative.

Infine occorre rilevare che, almeno nel breve periodo, un decentramento rapido può comportare costi tali da acuire ulteriormente il presente divario tra le regioni e suscitare reazioni. La capacità di governo e di gestione differiscono notevolmente tra le varie Regioni, Province e Comuni. Il decentramento di funzioni di regolazione può penalizzare nel tempo breve le Regioni più deboli. Tuttavia, città del meridione come Napoli e Bari sono oggi all'avanguardia del movimento di riforma. Conclusioni opposte possono dunque essere valide a medio termine. L'approccio centralistico e paternalistico del dopoguerra non ha avuto successo nel miglioramento della qualità della amministrazione locale. E' stato il Sud più del Nord a soffrire per gli inefficienti monopoli nazionali e per la rigida programmazione centrale.

Tuttavia, questi rischi possono essere governati.

Questi rischi possono comunque essere governati. Il decentramento e la riforma dei sistemi elettorali richiedono maggiore assunzione di responsabilità e, dunque, comportano una migliore gestione della cosa pubblica anche a livello locale. Per favorire questo processo sarà essenziale attivare stabili procedure di monitoraggio e *benchmarking*, fornire assistenza tecnica e istituzionalizzare processi di "feedback" capaci di diffondere a largo raggio le "best practices". Sarà inoltre opportuno istituire, a livello centrale, nuovi meccanismi di coordinamento e di impulso delle "good practices" in materia di regolazione, ad esempio procedendo a una valutazione periodica delle competenze tecniche presenti a tutti i livelli di governo..

La trasparenza è stata la questione critica dell'attività normativa italiana, ma le iniziative recentemente avviate pongono le premesse per un'apertura del processo decisionale ad una cerchia sempre più ampia di gruppi portatori di interessi ...

Nel 1998 la trasparenza nella regolazione era ancora un grosso problema, ma nel 2000 si è visto un miglioramento sensibile.

La trasparenza nell'attività di regolazione è il presupposto indispensabile di un ordinamento giuridico stabile e comprensibile, capace di promuovere la concorrenza, il commercio e gli investimenti, ma anche di limitare le ingerenze esercitate da specifici interessi privati. Dalla Figura 2.2 si rileva che nel 1998 in Italia la trasparenza era un serio problema; la figura 2.1, invece, mostra che nel 2000 la situazione era già significativamente migliorata.

Una delle maggiori preoccupazioni è l'assenza di un'attività sistematica di consultazione pubblica. In Italia la

consultazione dei destinatari delle leggi e dei regolamenti non è obbligatoria: essa è ancora effettuata in maniera informale, a discrezione dei singoli ministeri. Come in gran parte degli altri paesi europei, in Italia esistono meccanismi di consultazione delle parti sociali (associazioni dei datori di lavoro e organizzazioni sindacali). Le PME sostengono di essere raramente consultate, e si lamentano del fatto che viene invece concessa grande attenzione agli interessi dei grandi gruppi industriali o delle sole imprese direttamente interessate⁴⁴.

L'Osservatorio sulle semplificazioni è il principale strumento di consultazione pubblica nel processo di riordino della regolazione...

In parte per risolvere anche questi problemi, nel 1999 il governo ha istituito un organo consultivo permanente, denominato *Osservatorio sulle semplificazioni*, destinato a fungere da strumento principale, su scala nazionale, per le pubbliche consultazioni in materia di semplificazione e riordino della normativa. Nell'Osservatorio vi sono rappresentanti dei ministeri, delle parti sociali, delle regioni e degli enti locali. L'Osservatorio dovrebbe svolgere un ruolo determinante nel futuro processo di riforma. Pur senza un'esplicita previsione in tal senso, il Nucleo ha considerato che l'Osservatorio potrebbe discutere gli schemi di legge e di regolamento; il che sarebbe un gran passo in avanti. In linea con le raccomandazioni espresse dall'OCSE, in un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del luglio 2000 si è disposta la nomina, nell'Osservatorio, di un rappresentante dell'Autorità Antitrust, onde garantire una maggiore attenzione all'impatto sulla concorrenza delle nuove regole.

...insieme ad un più ampio utilizzo di Internet..

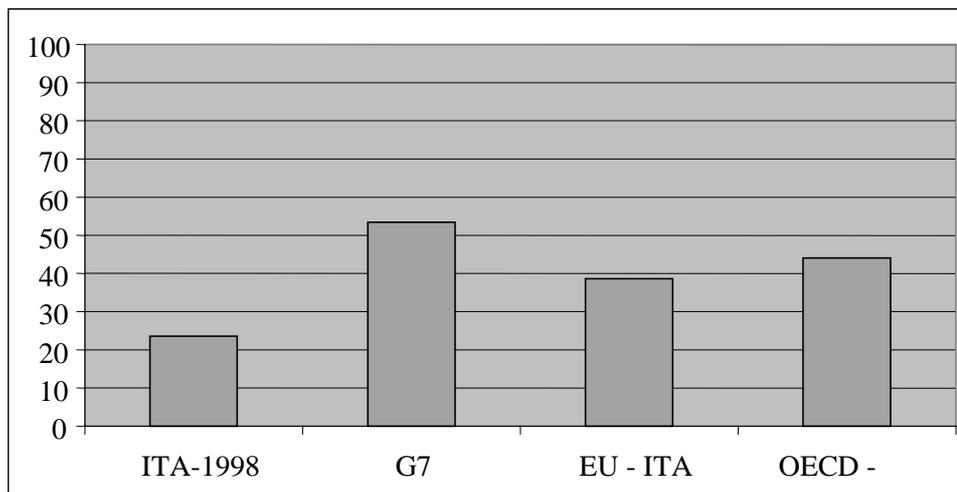
Un altro elemento innovativo è l'ampio utilizzo di Internet. Nel 1999 è stato lanciato un programma denominato *Norme in rete*. Questo sito internet, non appena completato, consentirà un accesso facilitato e gratuito e l'utilizzo di un motore di ricerca per la consultazione di testi normativi comunitari, nazionali e regionali (www.normeinrete.it). Il Parlamento diffonde già in rete i testi di tutti i progetti di legge in discussione. Il sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (www.palazzochigi.it) pubblica l'elenco, regolarmente aggiornato, di tutti i provvedimenti normativi approvati in ambito governativo. Sul sito del Dipartimento della funzione pubblica (www.funzionepubblica.it) il Nucleo ha cominciato a pubblicare gli schemi dei testi unici e dei regolamenti di semplificazione, per l'acquisizione di osservazioni e pareri (*notice and comment*). Il disegno di legge di semplificazione per il 2001 prevede un più ampio ricorso alle procedure di consultazione nel processo di formazione delle norme.

Queste iniziative dovrebbero essere integrate da procedure più ampie di consultazione per coinvolgere un maggior numero di interessi in gioco. Per esempio, in Italia raramente sono stati usati meccanismi di "*notice and*

comment' nel procedimento di emanazione dei regolamenti. Come è stato rilevato in molti paesi, tale meccanismo è un importante strumento per sollecitare attivamente le osservazioni di una più ampia cerchia di destinatari.

**Riquadro 2.5. La trasparenza negli ordinamenti giuridici di alcuni paesi
OCSE (1998)**

Questo ampio indicatore sintetico, basato su una ricerca condotta nel 1998 con questionari autovalutativi, è una misura relativa al grado di trasparenza dei procedimenti normativi e del sistema di riordino della regolazione. Esso colloca ai livelli più alti i sistemi regolativi nazionali che garantiscono un pubblico accesso, senza alcuna restrizione, ai processi di consultazione, alla normativa (attraverso mezzi informatici e altri strumenti di pubblicazione), agli esiti dell'AIR, oltre che la partecipazione al processo di riordino della legislazione esistente. L'Italia si è collocata al di sotto di molti altri paesi OCSE, compresi gli stati membri dell'UE; ciò dipende, in particolare, dall'assenza di programmazione dell'attività normativa futura, di previsioni espresse sul ricorso a forme di consultazione pubblica su schemi di legge e di regolamento, dalla mancanza di un registro pubblico, consultabile anche in via informatica, per la diffusione e la conoscenza delle regole e delle procedure esistenti, e dall'assenza di un rapporto annuale sulla riforma della regolazione. Come risulta dalla Figura 2.1 (costruita in base ai dati raccolti nel 2000) si è registrato un miglioramento nel corso degli ultimi due anni.



Fonte: Public Management Service, OCSE, 1999.

... laddove l'attività di comunicazione istituzionale del sistema di regolazione trarrebbe benefici dalla creazione di un registro centralizzato.

A differenza di Francia, Spagna e Messico, l'Italia non ha un registro ufficiale delle formalità amministrative

L'efficacia della regolazione dipende dalla consapevolezza delle sue prescrizioni da parte dei destinatari. Il governo non ha ancora creato un registro della formalità amministrative richieste dalla normativa vigente, sul modello esistente in Francia, Spagna e Messico, ma risulta che un

*richieste dalla
normativa vigente.*

progetto in tal senso sia stato avviato nei primi mesi del 2001. Ad ogni modo, la legge annuale di semplificazione 2000 prevede la creazione di un archivio centralizzato informatico di tutti i moduli ed i procedimenti amministrativi per le imprese ed i cittadini (*Registro elettronico delle formalità amministrative*), conforme alle raccomandazioni dell'OCSE. Se realizzato, il registro fornirà certezza giuridica.

La legge sul procedimento amministrativo del 1990 ha aumentato la responsabilità dei dipendenti pubblici per il proprio operato...

*La legge sul
procedimento
amministrativo ha
rafforzato la coerenza e
la trasparenza nella
fase di applicazione
degli atti normativi.*

In Italia, l'applicazione delle norme e delle procedure è caratterizzata da un'eccessiva discrezionalità. Anche quando la legge stabilisce dettagliati requisiti e procedure su temi molto specifici, il numero delle leggi e le sovrapposizioni normative consentono all'amministrazione un'ampia discrezionalità nella loro applicazione. Con l'adozione della legge sul procedimento amministrativo del 1990, l'Italia ha rafforzato la coerenza e la trasparenza nell'applicazione delle norme. I principi enunciati nella legge riguardano tutti i livelli di governo e includono importanti obblighi per le amministrazioni, tenute a:

- Fissare termini di conclusione dei procedimenti;
- Applicare per quanto possibile la regola del *silenzio-assenso*. Se l'amministrazione non rigetta esplicitamente la richiesta di provvedimento entro 30 giorni, il richiedente può ritenere la sua istanza accolta;
- Individuare un responsabile per ogni procedimento amministrativo, tenuto a fornire informazioni ai richiedenti;
- Enunciare i motivi di diritto e di fatto alla base delle proprie decisioni ("*obbligo di motivazione*");
- Comunicare l'avvio del procedimento, per consentire la facoltà di intervenire, per fornire ulteriori delucidazioni e informazioni al richiedente e per consentire l'impugnativa se questi principi non sono applicati;
- Prevedere in via ordinaria il diritto di accesso alla documentazione amministrativa.

La legge e le sue successive modifiche creano un articolato sistema di diritti per i cittadini e di obblighi per le amministrazioni. È stato necessario un cambiamento di mentalità nei dipendenti pubblici; e questo processo è stato più lento del previsto, in parte a causa della scarsa

consapevolezza da parte della maggioranza dei cittadini dei nuovi diritti loro attribuiti⁴⁵.

...ma è necessaria una maggiore attenzione sul fronte della razionalizzazione dei meccanismi di verifica e monitoraggio dell'applicazione delle norme.

Le procedure di applicazione delle regole e di vigilanza sul loro rispetto sono spesso inefficienti: le imprese possono subire ispezioni da parte di dozzine di enti preposti a vigilare sull'applicazione delle leggi in materia sanitaria e di sicurezza sul lavoro.

Preoccupazioni sono state espresse in ordine all'efficienza delle procedure di applicazione delle regole e di vigilanza sul loro rispetto. A detta della Confartigianato, un'impresa può essere sottoposta all'ispezione da parte di dozzine di enti preposti a vigilare sull'applicazione di alcune o tutte le disposizioni normative in materia sanitaria e di sicurezza sul lavoro (626/94). In materia ambientale, ad esempio, le imprese possono subire le ispezioni di uno speciale corpo di polizia (il *Nucleo Operativo Ecologico*, unità speciale dei *carabinieri*), del ministero dell'ambiente e dell'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, degli uffici ispettivi delle regioni, delle province e dei comuni. I singoli enti ispettivi adottano talvolta criteri diversi o persino in contrasto con altre disposizioni normative. Gli organi di ispezione tendono a concentrarsi sul rispetto formale delle norme e sul possesso della prescritta documentazione, invece di verificare il rispetto del contenuto sostanziale delle leggi.

Un basso livello di osservanza della disciplina normativa riduce l'effettività delle regole. Alcuni autori hanno addirittura affermato che l'economia italiana mostra un sistema di fatto deregolamentato⁴⁶, a causa della vasta inosservanza delle norme da parte delle imprese. Ciò suggerisce alcuni obiettivi prioritari per la futura agenda politica delle riforme.

Tra i recenti interventi di riforma con effetti positivi di lunga durata sulla qualità della regolazione, vi è l'adozione dell'analisi di impatto della regolamentazione.

Un decreto del marzo 2000 istituzionalizza l'analisi tecnico-normativa e una accurata analisi d'impatto della regolamentazione(AIR).

Fino a poco tempo fa, il governo italiano non giustificava la proposizione dei disegni di legge e dei regolamenti. Nel marzo 2000 è stato emanato un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui sono state formalizzate l'*analisi tecnico-normativa* (ATN) e un'accurata analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Questo ben strutturato progetto costituisce un fondamentale passo in avanti, che negli anni a venire richiederà un'ampia supervisione centrale e investimenti in professionalità specialistiche nell'intera amministrazione. I risultati dipenderanno dalla coerenza e dalla sistematicità dell'attuazione del progetto.

Per assicurare verifiche ben fatte di qualità della regolazione, i ministeri proponenti sono tenuti ad inviare al

DAGL l'ATN e l'AIR unitamente allo schema di provvedimento. Anche la Camera dei Deputati ha recentemente annunciato di voler richiedere e verificare l'AIR per i progetti di legge in discussione in Parlamento. In fase sperimentale, il DAGL può individuare categorie di norme da esentare dall'AIR in considerazione del loro impatto limitato. La mancanza di chiari criteri di esenzione, in luogo dei quali si ricorre a giustificazioni caso per caso, potrebbe aprire la strada alla politicizzazione del sistema e ad abusi delle deroghe.

Sulla base delle esperienze internazionali è stata redatta e presentata al Consiglio dei Ministri nel dicembre del 2000 una guida pratica all'AIR. Essa è consultabile sul sito del Dipartimento della funzione pubblica (www.funzionepubblica.it). L'introduzione della guida è supportata da un programma di formazione del personale incaricato della stesura dell'AIR e dalla diffusione delle metodologie di AIR.

L'AIR italiana segue la maggior parte dei criteri di qualità della regolazione raccomandati dall'OCSE, anche se la previsione per legge per tutta la P.A. dell'analisi costi-benefici sarebbe particolarmente apprezzabile.

L'AIR italiana rispetta la maggior parte dei criteri di qualità della regolazione raccomandati dall'OCSE. L'AIR, tra l'altro, deve giustificare l'intervento regolativo, identificare gli impatti e i rischi e analizzare le alternative. Nella guida si sottolinea correttamente la necessità di avviare consultazioni pubbliche nel corso dell'AIR (sebbene la legge e il decreto non facciano menzione di questo importante punto). Nell'impostazione esistente alla fine del 2000, l'AIR prevede un'analisi costi-benefici destinata a valutare l'impatto diretto e indiretto sui destinatari delle norme. La previsione legislativa di un'analisi costi-benefici, sarebbe di particolare valore per fornire un supporto stabile e trasparente alle decisioni regolative in tutta l'amministrazione. Il legislatore dovrebbe proibire alle amministrazioni di adottare ogni tipo di regolazione i cui benefici non giustifichino i costi. Questa metodologia è quella preferibile per valutare gli impatti della regolazione, poiché permette di adottare politiche pubbliche rispondenti al criterio dell'"ottimo sociale" (cioè, massimizzano il benessere sociale)⁴⁷.

Si rilevano tuttavia alcune carenze di un certo rilievo. L'AIR copre soltanto i provvedimenti legislativi dell'esecutivo, e non anche i regolamenti emanati da altri soggetti pubblici come le autorità indipendenti. Le norme non sottoposte all'esame del Consiglio dei Ministri, e dunque non soggette a verifica da parte del DAGL e del Nucleo, sono di fatto esentate dall'AIR. Per colmare queste lacune, la legge di semplificazione per l'anno 2000 prevede l'istituzionalizzazione delle AIR anche per le regioni e per le *Authorities*.

Anche un'altra carenza è stata recentemente colmata: fino

all'adozione della guida AIR del 2000, la legislazione italiana non richiama i principi della concorrenza, del mercato e del commercio internazionale.

La creazione di nuovi organismi indipendenti per la regolazione è un fatto positivo, ma impone la necessità di sorvegliarne continuamente il funzionamento.

Nell'ultimo decennio, alle autorità indipendenti sono stati attribuiti poteri-chiave nel campo della produzione delle regole.

Nel quadro del programma di privatizzazioni e di liberalizzazione dei mercati degli anni '90, l'Italia ha istituito numerosi nuovi soggetti regolatori, le autorità indipendenti⁴⁸. Attualmente le *authorities* sono investite di notevoli responsabilità in ambiti come la concorrenza, i pubblici servizi, l'energia, la tutela dei dati personali, le comunicazioni, gli appalti pubblici, i fondi pensione e le attività senza scopo di lucro. Le autorità indipendenti godono di massima autonomia e rispondono del loro operato direttamente al Parlamento. Come in molti altri paesi OCSE, essi obbediscono alla necessità di distinguere tra le funzioni di indirizzo politico e quelle regolatorie, destinate a garantire la neutralità dei mercati. In Italia tali soggetti sono stati creati anche come risposta alla scarsa fiducia nei confronti dei tradizionali ministeri, oltre che per introdurre istituzioni orientate a raggiungere obiettivi ben definiti.

Senza una supervisione dall'alto, i benefici conseguenti alla creazione di soggetti moderni e orientati ai risultati potrebbero essere neutralizzati dalla "balcanizzazione" dell'ordinamento giuridico.

Le nuove autorità indipendenti sono in linea con gli obiettivi di qualità della regolazione, sebbene sia troppo presto per valutare le loro attuali capacità. In ogni caso l'Italia dovrebbe monitorare la loro diffusione con cura: le autorità si aggiungono come ulteriori 'attori' in un sistema di regolazione già complesso. La duplicazione e il contrasto tra politiche regolatorie delle *authorities* potrebbero generare inefficienze e reazioni impreviste da parte delle imprese, oltre che causare la "balcanizzazione" del settore pubblico ed incrementare rigidità e ulteriori oneri di bilancio. Le autorità indipendenti possono inoltre rendere incerta la linea di demarcazione tra le responsabilità del potere legislativo, del potere esecutivo e di quello giudiziario. In origine, l'esecutivo tutto e i singoli ministri rispondevano in proprio dei loro atti normativi in sede politica. La creazione di nuovi meccanismi di responsabilità impone crescente attenzione ai profili di trasparenza e al funzionamento degli organismi in questione.

Riquadro 2.6. Il ruolo del Parlamento italiano nel riordino della legislazione

Più che nella gran parte dei Paesi OCSE, il Parlamento italiano, in specie la Camera dei Deputati, ha svolto un considerevole ruolo nel promuovere la riforma del sistema di regolazione sia nella propria prassi sia nei riguardi della pubblica amministrazione. Un tale impegno è auspicabile in tutti i paesi OCSE ma è particolarmente importante in Italia, un paese in cui il Parlamento legifera anche in materie che altri paesi

disciplinerebbero con norme secondarie. Vista la complementarità delle politiche del governo e del Parlamento in tema di qualità della regolazione, il riordino della normazione in Italia va considerata come un impegno “duale”.

Con riferimento esplicito alla *Reccomendation on Improving the Quality of Government Regulation* dell'OCSE, nel 1997 la Camera ha introdotto nel proprio regolamento una disposizione che obbliga le commissioni parlamentari:

- a precisare i motivi che impongono la disciplina della materia a mezzo di legge ordinaria;
- ad attestare la coerenza dell'intervento legislativo con il dettato costituzionale, con la legislazione UE e con le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali;
- ad enunciare con chiarezza gli scopi della norma, gli strumenti necessari per il loro conseguimento e il termine massimo per la sua attuazione; a verificare che gli oneri a carico della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese siano accettabili;
- a formulare i relativi testi in termini chiari.

Per facilitare l'attuazione dei suddetti principi, con modifica al suo regolamento interno la Camera ha istituito un *Comitato per la legislazione*, incaricato di fornire consulenza alle commissioni permanenti della Camera in sede di stesura dei testi dei progetti di legge. Un punto carente della riforma è il fatto che il Comitato non interviene in via ordinaria, ma solo su richiesta di un gruppo di deputati. Inoltre il Senato, pur condividendo con la Camera la funzione legislativa, non ha ancora adottato misure equivalenti in materia di qualità della normativa. Il Comitato si è anche posto, nei confronti di numerosi soggetti istituzionali, come riferimento in materia di qualità della legislazione: per il governo, le regioni, gli enti territoriali, il potere giudiziario e le autorità indipendenti di regolamentazione settoriale. Tra l'altro, ha promosso l'istituzione dell'*Osservatorio sulla legislazione*, che raccoglie punti di vista in tema di qualità delle norme e ne informa la Commissione e la Camera. Infine, la Camera dei deputati partecipa anche ad alcune attività che si svolgono a livello internazionale, presenziando attivamente ai lavori del *Foro per la Qualità della Legislazione* costituito nel 1996 nel quadro della *Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti* dei Paesi Membri dell'Unione Europea.

Nel 2000, anche il Senato ha istituito un soggetto responsabile della qualità della legislazione, il *Servizio qualità della legge*, con uffici responsabili dell'osservanza delle regole di *drafting formale*, della revisione delle relazioni AIR presentate dal governo e della valutazione in proprio degli effetti delle proposte di legge.

Per molti versi, le riforme varate dal Parlamento e dal governo si completano tra loro, nel senso che esse producono non solo migliori modalità di funzionamento delle singole istituzioni, ma anche procedure di collaborazione più coordinate. Il Parlamento si sta dirigendo verso l'adozione di un rapporto di supervisione e di responsabilizzazione nei riguardi della pubblica amministrazione più che di sfiducia e di stretto controllo. La P.A. a sua volta sta assumendo gradualmente maggiori responsabilità nello svolgimento delle sue attività e nell'uso della discrezionalità, e si relaziona col Parlamento in modo più aperto e trasparente.

Al centro del dibattito vi sono ancora delle questioni fondamentali, non ancora risolte, su come evitare leggi ordinarie troppo dettagliate e come controllare la

discrezionalità nell'attività normativa secondaria. Meccanismi di gestione congiunta - governativa e parlamentare - dell'attività normativa hanno permesso la risoluzione di alcuni problemi in maniera pragmatica, per esempio, attraverso la delegificazione e le deleghe legislative.

CAPITOLO 3

IL RUOLO DELLE POLITICHE DELLA CONCORRENZA NELLA RIFORMA DELLA REGOLAZIONE

La garanzia e la promozione della concorrenza sono un elemento portante della riforma della regolazione. Infatti, i mutamenti strutturali che derivano dalla riforma della regolazione rendono necessaria una rigorosa applicazione della normativa antitrust al fine di evitare che comportamenti abusivi posti in essere da soggetti privati ne neutralizzino i benefici. Inoltre, i principi della concorrenza costituiscono un punto di riferimento per valutare la qualità della regolazione economico-sociale, oltre a indirizzare l'applicazione delle leggi antitrust. La recente esperienza italiana esemplifica l'esistenza di questo legame.

La legge antitrust, adottata nel 1990, è stata il vero agente catalizzatore delle riforme del mercato attuate in Italia ...

Negli anni '90 la legge antitrust ha fornito un forte supporto per una riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale. L'Autorità antitrust, istituita dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, è stata determinante nel riorientare l'Italia verso un'economia maggiormente rispettosa dei principi di mercato.

L'applicazione del diritto antitrust, unitamente all'attività di segnalazione, ha contribuito a cambiare la cultura statalista, generando maggiore fiducia nei meccanismi di mercato e persuadendo la collettività dell'importanza e dei benefici delle riforme pro-concorrenziali...

L'influenza dell'Autorità è andata ben oltre l'intervento in specifici mercati. Inizialmente, l'attenzione è stata principalmente volta ai monopoli di pubblici servizi e, in particolare, ai loro tentativi di ostacolare l'ingresso di nuovi concorrenti o di estendere il potere di mercato nelle attività liberalizzate. Le significative sanzioni irrogate in fondamentali settori economici, come le assicurazioni, e le istruttorie nei confronti di imprese caratterizzate da un considerevole potere economico e finanziario dimostrano il rigore e l'indipendenza dell'Autorità. Grazie agli interventi di tutela della concorrenza nei confronti di importanti imprese e a una coerente attività di segnalazione, l'Autorità ha grandemente contribuito a modificare la cultura prevalente che favoriva un invadente intervento pubblico nell'economia e diffuse politiche assistenziali nei confronti delle imprese, generando maggior fiducia nell'apertura dei mercati e persuadendo la collettività

dell'importanza e dei potenziali benefici delle riforme orientate al mercato.

...sebbene l'applicazione estensiva dei principi della concorrenza abbia incontrato, e tuttora incontra, molti ostacoli nell'assetto regolamentare.

L'Autorità ha agito contro i monopoli tradizionali e le regolazioni private restrittive della concorrenza ...

L'alto profilo qualitativo della garanzia e della promozione della concorrenza in Italia acquista particolare rilievo alla luce dell'impegno che l'Italia ha messo, e dovrà ancora mettere, nel difficile compito di migliorare il funzionamento dei mercati. Nei capitoli 1 e 2 è stata sottolineata l'impronta decisamente anticompetitiva della tradizionale impostazione italiana alla regolamentazione. La garanzia della concorrenza si è dovuta pertanto scontrare non solo con gli abusi degli operatori economici, ma anche con un gran numero di vincoli pubblicistici. Il legame tra concorrenza e regolazione è dimostrato dal fatto che molti dei settori in cui l'Autorità ha avviato le sue istruttorie riguardano i tradizionali monopoli pubblici, investiti da un processo di ristrutturazione e deregolazione, come i trasporti e le telecomunicazioni, oltre che gli operatori soggetti alla regolamentazione 'privata' delle organizzazioni di categoria, come nell'agricoltura e nei servizi professionali.

...ma le pratiche anticoncorrenziali autorizzate dalla regolazione pubblica sono al riparo dall'applicazione della legge antitrust.

Nessuna disposizione della legge antitrust istituisce un regime di esenzioni in blocco, né esclude dall'ambito di applicazione le imprese pubbliche o quelle a partecipazione statale. Tuttavia, se un comportamento anticoncorrenziale è espressamente autorizzato o previsto da un atto normativo non rientra nell'ambito di applicazione della legge antitrust. Numerosi interventi regolamentari ancora limitano l'accesso ai mercati e la concorrenza sui prezzi e sui servizi (cfr. riquadro 3.1). Nel quadro delle sue funzioni di segnalazione, l'Autorità ha proposto le modifiche idonee a tutelare meglio l'interesse pubblico, ma il processo è difficile.

Riquadro 3.1. L'incidenza dei problemi concorrenziali sul tasso inflattivo dell'Italia

Dieci anni non bastano ad invertire del tutto le conseguenze determinate da decenni di normative anti mercato. Gli episodi di interventismo e di controllo dell'economia sono ancora frequenti nell'ambito della pubblica amministrazione. Gli incentivi alla collaborazione tra le imprese e al controllo dall'alto sopravvivono in una moltitudine di vincoli regolativi in materia di prezzi, accesso al mercato, qualità dei prodotti e servizi, molti dei quali imposti a livello regionale. Il persistente differenziale inflattivo dell'Italia rispetto ai suoi partner commerciali dell'UE, soprattutto in relazione ai prezzi dei servizi che non possono essere oggetto di scambio internazionale, è

probabilmente spiegabile quale effetto di tali vincoli. Tra i principali problemi di natura concorrenziale che devono ancora essere affrontati in Italia citiamo i seguenti:

- Tentativi di controllo diretto dei prezzi, ad esempio dei prodotti *assicurativi* e *petroliferi*. Nel settore delle *tariffe dei taxi* la concorrenza è impedita da leggi e regolamenti che comprimono artificialmente il mercato. Inutilmente l'Autorità ha segnalato che il controllo amministrativo delle tariffe minime non è giustificabile né in termini di protezione dei consumatori né alla luce dei principi concorrenziali e che, eventualmente, la tutela dei consumatori potrebbe attuarsi tramite l'imposizione di tariffe massime, di un obbligo di servizio e di requisiti di professionalità e preparazione degli operatori.
- La presenza di numerosi vincoli all'ingresso al mercato e allo svolgimento dell'attività, tramite la previsione di regimi concessori e autorizzatori ed altri strumenti di regolazione, soprattutto nei *servizi* e nelle *libere professioni*. Nel settore dei trasporti aerei l'Autorità ha effettuato numerosi interventi, dal 1993 a oggi, finalizzati ad abbattere gli ostacoli alla competizione nei *servizi aeroportuali* e nei settori collegati dei diritti di atterraggio e decollo, dell'assistenza a terra e del *catering*. Malgrado l'impegno profuso e le significative sanzioni pecuniarie irrogate, sono riscontrabili solo progressi limitati in termini di apertura alla concorrenza. Per legge, la vendita dei *quotidiani* e della *stampa periodica* è stata limitata alle edicole permanenti. L'Autorità ha espresso la propria valutazione positiva in merito ad un disegno di legge volto ad estendere i diritti di commercializzazione anche ad altri esercizi, tra cui bar e tabaccherie, librerie e grandi magazzini.
- La persistenza del regime concessorio. Vi sono circa 30 settori in cui l'accesso è limitato dall'esistenza di un regime concessorio. Il numero dei settori caratterizzati da concessioni è in diminuzione, ma in alcuni casi esse sono state sostituite da licenze che hanno continuato a rappresentare un meccanismo di controllo dell'accesso al mercato, come nel settore della distribuzione dei prodotti petroliferi. Anche nella *costruzione e la gestione delle autostrade* vige un regime concessorio. Nel 1998 l'Autorità ha auspicato che l'assegnazione delle concessioni, incluso il rinnovo di quelle già in essere, avvenga con l'ausilio di procedure assolutamente trasparenti. Ciò nonostante, la concessione alla società Autostrade è stata prorogata di 20 anni in assenza di ogni procedura concorsuale ed indipendentemente da considerazioni di efficienza legate alle dimensioni minime ottimali, al solo scopo di massimizzare le entrate. La lunga durata delle concessioni potrà comportare che le tariffe diminuiscano più lentamente di quanto sarebbe stato ipotizzabile se fosse stata assicurata una piena concorrenza per l'accesso al relativo mercato.
- La devoluzione di competenze agli enti locali. Questi ultimi sono responsabili per l'applicazione dei ricordati vincoli e per la gestione di servizi tradizionalmente offerti in forma monopolistica e, tuttavia, sono spesso riluttanti ad una riforma della regolazione in senso pro-competitivo.
- I ritardi nella riforma della distribuzione al dettaglio attribuibili alle regioni, le quali hanno frenato l'attuazione della legislazione nazionale, mantenendo in vita le esistenti barriere all'accesso.

- La riforma dei pubblici servizi locali, attualmente in fase di elaborazione. Gli aspetti di dettaglio della riforma collegati all'effettiva sua adozione dovranno essere accuratamente disciplinati, per far sì che le amministrazioni comunali e regionali non pregiudichino le prospettive di successo delle riforme infrastrutturali di ampio respiro realizzate a livello nazionale.
- I servizi marittimi, ad esempio, pilotaggio, rimorchio, ormeggio e rifornimento carburanti, sono resi in regime di monopolio regolamentato. Inoltre, il quadro regolamentare vigente, basato sulla consultazione degli utenti del servizio solo per il tramite delle associazioni imprenditoriali di questi ultimi, discrimina gli utenti non membri delle associazioni.
- Occasionali interventi diretti nei mercati, tramite leggi volte a fissare i prezzi o le quote di mercato, quali, per esempio, le leggi che impongono tetti massimi in relazione alle quote di mercato relative alle sale cinematografiche, al settore radiotelevisivo ed all'energia elettrica.

Questi problemi, come anche quelli insiti nelle intese segrete di fissazione dei prezzi e di spartizione dei mercati, saranno più difficili da risolvere di quanto non sono stati quelli legati ai grandi monopoli. Presi singolarmente, sono di dimensioni alquanto modeste e possono avere l'effetto di tutelare gli interessi dei gruppi che sostengono gli enti territoriali, dai quali dipende l'adozione di regole che talora comportano vincoli restrittivi.

In un paese con scarse tradizioni di concorrenza come l'Italia, le riforme adottate in ambito europeo hanno creato le premesse per l'adozione di efficaci decisioni a garanzia della concorrenza.

La spinta dell'UE e gli stimoli alla competizione insiti nei mercati allargati hanno sollecitato l'Italia ad adottare proprie politiche in materia di concorrenza.

L'ingresso dell'Italia nella Comunità Europea, in particolare nel Mercato Unico, ha fortemente influito sull'impostazione delle politiche italiane della concorrenza. La serrata competizione in atto nei mercati europei ha messo a nudo le inefficienze del sistema industriale italiano; la maggiore integrazione dei mercati e le direttive UE in tema di liberalizzazione hanno fornito un ulteriore stimolo all'adozione di riforme atte a garantire condizioni di piena concorrenza. Le norme europee in materia di aiuti di stato hanno costretto l'Italia a rivedere, e poi smantellare, le proprie strutture di sostegno e controllo centrale, in quanto l'UE era contraria a misure che di fatto favorivano le imprese dell'IRI, la principale holding statale italiana. I progressi sono più evidenti in tutti quei settori in cui l'Italia ha dato attuazione alle direttive europee. Le iniziative di riforma strettamente nazionali, per le quali non vi è stata un'analogia pressione esterna, sono state meno efficaci.

Ben presto l'Autorità Antitrust ha assunto un ruolo importante nel dibattito istituzionale e la sua funzione principale è stata quella di promuovere le politiche di

concorrenza in tutti gli ambiti dell'attività governativa.

Dalla sua istituzione ad oggi, l'analisi della legislazione esistente e la segnalazione e proposta di opportuni emendamenti ha rappresentato un'attività centrale dell'Autorità.

D'ufficio o su richiesta dei ministeri, di amministrazioni o altri enti pubblici, l'Autorità può esprimere pareri su questioni riguardanti la concorrenza e il mercato. L'Autorità può raccomandare l'adozione delle iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni e può pubblicare le proprie segnalazioni e pareri. Negli ultimi tre anni, l'attività di segnalazione si è concentrata su mercati caratterizzati da un intenso processo di liberalizzazione a seguito del recepimento delle direttive europee in materia di servizi postali, gas metano, elettricità e telecomunicazioni. Altre segnalazioni hanno riguardato aspetti generali della riforma della regolazione, quali gli ostacoli all'accesso al mercato derivanti dalla previsione di licenze e concessioni, le restrizioni contenute in bandi di gara ai fini della partecipazione ad appalti pubblici e gli effetti in termini di promozione della concorrenza delle privatizzazioni e della liberalizzazione dei mercati.

Tuttavia, le segnalazioni hanno sortito positivi effetti soltanto in un terzo dei casi.

Soltanto in un terzo dei casi il Parlamento e le amministrazioni hanno operato in sintonia con le raccomandazioni dell'Autorità, abrogando disposizioni normative o regolamentari oppure emendando previsioni anticoncorrenziali contenute in disegni di legge. Pur essendo insoddisfacente, questa percentuale di successo non si discosta da quella delle autorità antitrust di altri paesi OCSE. Per di più, in essa non sono compresi i casi di successo parziale, in cui le raccomandazioni dell'Autorità, pur senza essere recepite completamente, sono comunque valse ad evitare norme potenzialmente ancor più restrittive.

La sua azione nell'ambito dell'Osservatorio sulle semplificazioni servirà a favorire una maggiore attenzione all'impatto delle regolazione sulla concorrenza.

La circostanza che le segnalazioni dell'Autorità si concentrano sempre più sui profili applicativi dei disegni di legge, dimostra il rafforzamento concreto del principio di concorrenza alla base delle scelte normative. I principi della concorrenza sono stati adottati quale parametro di riferimento di alcuni progetti, oggi in atto in ambito governativo, volti a migliorare la qualità dei nuovi disegni di legge e a correggere le distorsioni derivanti dalla normativa esistente. In sintonia con le raccomandazioni dell'OCSE, un decreto del Presidente del Consiglio del luglio 2000 ha disposto la partecipazione di un rappresentante dell'Autorità all'*Osservatorio sulle semplificazioni*, l'organo consultivo permanente istituito nel 1999 come principale strumento per le consultazioni pubbliche in materia di semplificazione e di riordino della regolazione (Cfr. Capitolo 2). Questa nomina è specificamente finalizzata a favorire una maggiore attenzione all'impatto della regolazione sulla concorrenza.

Riquadro 3.2. La tutela dei consumatori garantita dalla repressione delle intese orizzontali

Le istruttorie dell'Autorità sulla 'attività di regolamentazione privata' svolta dalle associazioni di imprese hanno frequentemente evidenziato l'esistenza di intese orizzontali restrittive della concorrenza. Attività, il cui scopo dichiarato è quello di garantire la qualità o di ridurre i costi, possono in realtà essere finalizzate alla ripartizione dei mercati, alla fissazione di prezzi o di tariffe e al contingentamento della produzione.

- Nel settore agroalimentare, i consorzi, preposti al controllo delle regole sull'etichettatura dei prodotti e sui sistemi di produzione, hanno cercato di controllare la produzione mediante accordi di ripartizione dei mercati.
- Nel settore farmaceutico, aumenti paralleli di prezzo, accompagnati da scambi di informazioni, e non giustificati da corrispondenti incrementi dei costi, sono stati considerati pratiche concordate restrittive della concorrenza. L'Autorità ha anche rigettato la domanda dell'associazione di categoria di autorizzazione in deroga del "codice di autoregolamentazione", che fissava i criteri e gli standard per gli aumenti di prezzo. Secondo l'Autorità, il codice avrebbe consentito alle imprese di conoscere in anticipo le variazioni di prezzo dei concorrenti; e l'attività di monitoraggio dell'associazione, volta a garantire il rispetto delle norme deontologiche, avrebbe ulteriormente limitato la concorrenza.
- Per tutelare la concorrenza nei mercati liberalizzati, l'Autorità ha condotto un procedimento nei confronti dei due operatori di telefonia mobile che avevano simultaneamente annunciato tariffe identiche per l'interconnessione tra la rete mobile digitale (GSM) e la rete fissa. L'intesa eliminava la concorrenza e ostacolava l'accesso al mercato di nuovi operatori. Nel settembre 1999, l'Autorità ha irrogato una sanzione pecuniaria al momento la più elevata mai comminata, pari a 150 miliardi di lire.
- Come in altri paesi OCSE, anche in Italia le *libere professioni* sono soggette ad una regolazione invadente e diffusa, che prevede esclusive, restrizioni all'entrata, tariffe minime, controlli sulla pubblicità e ne definisce le forme organizzative di esercizio. Più volte i governi si sono impegnati a liberalizzare le professioni, ma poco è stato fatto fino ad oggi. Le norme in vigore introducono restrizioni all'accesso, disciplinano i prezzi e altre forme di concorrenza nei servizi notarili, contabili, tecnici, sanitari e persino giornalistici. In una segnalazione del 1997, l'Autorità ha formulato raccomandazioni per l'introduzione della concorrenza nel settore delle libere professioni.
- Numerose istruttorie hanno riguardato intese orizzontali volte alla fissazione delle tariffe dei servizi professionali di commercialisti e ragionieri. Secondo la legge, le associazioni professionali svolgono funzioni consultive, mentre le tariffe sono determinate con decreto del Ministro della giustizia. I due consigli nazionali dei ragionieri e dei dottori commercialisti hanno modificato i loro tariffari e si sono concordati per allineare le loro politiche tariffarie; uno dei due ordini ha invitato i suoi iscritti ad applicare le nuove tariffe prima di esservi stato autorizzato dal Ministro della giustizia. Nel novembre 1998, l'Autorità ha ritenuto che tale condotta costituisse un'intesa restrittiva della concorrenza che andava oltre

l'esercizio delle funzioni consultive riconosciute agli ordini. Un'altra istruttoria ha riguardato il settore della revisione contabile: gli ordini nazionali e le principali società di revisione si erano accordati sulle tariffe, anche orarie, da praticare e su modalità di partecipazione alle gare d'appalto, impegnandosi tra l'altro a non competere per assicurarsi i clienti già serviti da altre società. Respingendo le giustificazioni degli ordini, che hanno dichiarato di perseguire soltanto maggiori livelli di qualità dei servizi, nel gennaio 2000 l'Autorità ha comminato una sanzione pecuniaria di 4,5 miliardi di lire.

Per rendere più efficace la repressione delle intese orizzontali sarà necessario modificare e potenziare le norme e gli strumenti sanzionatori. Le sanzioni pecuniarie previste per le infrazioni gravi sono determinate sulla base di una percentuale del fatturato, che va dall'1% al 10%. Se l'indagata è un'associazione di categoria, con un fatturato generalmente modesto o addirittura inesistente, la sanzione si riduce d'importo, malgrado il fatto che proprio le associazioni professionali siano il veicolo privilegiato delle intese restrittive della concorrenza. Se le sanzioni fossero basate sul volume d'affari delle singole associate e comminate direttamente a queste ultime, sarebbero più congrue all'infrazione accertata. Nel febbraio del 2001, il Parlamento ha approvato una legge che allarga i poteri dell'Autorità in materia di sanzioni, consentendole di irrogare sanzioni sia più cospicue che più ridotte.

L'autonomia di cui l'Autorità gode e la sua forte leadership ne hanno consentito un'azione efficace e credibile.

I membri dell'Autorità hanno operato in piena autonomia,...

L'intensità con cui l'Autorità ha applicato la legge a tutela della concorrenza e del mercato ha sorpreso non pochi osservatori. L'indipendenza dell'Autorità è stata determinante nel convincere gli attori del mercato che le priorità di fondo erano cambiate, soprattutto rispetto alla lunga tradizione degli interventi dello stato nell'economia. I cinque membri dell'Autorità durano in carica sette anni e non possono essere riconfermati; il che li pone al riparo da indebite influenze e da pressioni, quali le minacce di destituzione e le promesse di riconferma.

...resa possibile anche dalle congrue dotazioni dell'Autorità.

Non meno importanti sono le risorse, decisamente congrue, di cui l'Autorità è dotata per legge e che essa gestisce in piena indipendenza. Le retribuzioni che l'Autorità è in grado di offrire sono tali da attrarre e trattenere personale con ottime qualifiche. Recentemente, l'organico è stato rafforzato in vista del maggiore carico di lavoro reso necessario dall'aumento delle competenze in materia di pubblicità ingannevole e comparativa. Tuttavia, l'Autorità avrebbe bisogno - e potrebbe permettersi - anche ulteriori incrementi di personale.

Un obiettivo importante è garantire un'efficace e costante collaborazione tra i regolatori e le autorità con funzioni di tutela della concorrenza.

Il coordinamento con le altre autorità sembra funzionare bene, ...

Un'adeguata procedura di consultazione è attualmente prevista tra l'Autorità e le Autorità di settore che con essa condividono alcune funzioni. L'Autorità deve richiedere il parere dell'autorità di regolazione o di vigilanza di settore prima di assumere decisioni riguardanti i settori delle telecomunicazioni, della radiotelevisione e dell'editoria, e delle assicurazioni. A sua volta, l'Autorità deve rilasciare pareri alla Banca d'Italia sulle azioni che quest'ultima avvia nel settore bancario, essendo in tale settore la Banca d'Italia competente ad applicare le disposizioni a tutela della concorrenza e del mercato.

...nonostante l'istituto di vigilanza sulle assicurazioni abbia dissentito da alcune decisioni dell'Autorità.

Nel settore assicurativo, l'applicazione della legge antitrust è di competenza dell'Autorità, la quale prima di adottare le proprie decisioni deve richiedere il parere dell'ente di vigilanza settoriale, ISVAP. Come già detto nel Capitolo 1, l'ISVAP è più un'autorità di controllo che di regolazione. Tale organismo ha esercitato le funzioni consultive previste nell'ambito della legge antitrust per promuovere la solidità e la solvibilità delle imprese assicurative, alcune volte opponendosi alle decisioni dell'Autorità di condanna delle intese sui prezzi, sulla ripartizione del mercato e delle forme di collusione nella partecipazione alle gare per l'aggiudicazione delle polizze di responsabilità civile degli enti pubblici, o dei contratti di distribuzione in esclusiva.

Le istruttorie su un gran numero di intese verticali ed orizzontali e sugli abusi di posizione dominante hanno contribuito a modificare le condotte degli operatori in diversi mercati ...

L'Autorità ha privilegiato le istruttorie contro le intese, ...

La legge antitrust ha un ambito di applicazione molto esteso, non prevede praticamente esenzioni, e riconosce alla concorrenza il valore di un principio orizzontale. Nonostante ciò, ci sono voluti dieci anni di fattivo impegno dell'Autorità per far comprendere alle imprese le reali implicazioni dei principi della concorrenza. La repressione delle intese orizzontali è stata un obiettivo prioritario (cfr. Riquadro 3.2).

...particolarmente nella fase critica di transizione dal monopolio alla concorrenza.

... pur senza trascurare casi di abuso di posizione dominante nei tradizionali settori monopolistici delle infrastrutture.

In molti settori, l'Autorità ha dovuto esercitare un controllo assai intenso, in quanto i monopolisti storici resistevano alla liberalizzazione usando la loro consolidata posizione di quasi-regolatori per impedire nuove entrate sul mercato. Molte delle istruttorie dell'Autorità in materia di abuso di posizione dominante hanno riguardato ex-monopolisti legali o di fatto in mercati con infrastrutture essenziali. I due terzi delle istruttorie formali sui casi di abuso di posizione dominante hanno riguardato i settori delle

telecomunicazioni, dell'elettricità e del gas metano, e hanno avuto ad oggetto comportamenti discriminatori o tentativi abusivi di estensione su altri mercati liberalizzati di una (legittima) posizione dominante. Si trattava di casi in cui le imprese in posizione dominante avevano ostacolato l'entrata dei concorrenti impedendo l'accesso a infrastrutture o informazioni essenziali, oppure impedito la concorrenza imponendo ai propri clienti clausole contrattuali volte a vincolarli a se stesse. In qualche caso, le norme sulle concentrazioni sono state applicate a supporto di interventi di ristrutturazione e di deregolamentazione.

Per potenziare la tutela della concorrenza sarebbe opportuno consentire all'Autorità di irrogare un ventaglio più ampio di sanzioni e di incentivi.

La sfida per l'Autorità è mantenere efficace la sua azione in presenza di interventi che sempre di più si concentrano su questioni complesse, quali i cartelli segreti e le restrizioni regolamentari adottate a livello locale.

I poteri dell'Autorità in vista della repressione dei cartelli clandestini dovrebbero essere ulteriormente ampliati.

La scarsa flessibilità delle sanzioni che l'Autorità può comminare ha reso più difficile la repressione delle intese orizzontali. Le istruttorie contro le associazioni di categoria e gli ordini professionali hanno sortito effetti pratici modesti per l'impossibilità di comminare sanzioni onerose alle associazioni (cfr. Riquadro 3.2). Recentemente, comunque, la legge è stata emendata nel senso di consentire sanzioni più elastiche e più efficaci, nei casi di intese orizzontali.

Maggiori poteri dovrebbero essere riconosciuti anche nella repressione degli abusi di posizione dominante.

Ampliare i poteri dell'Autorità in materia di sanzioni potrebbe rendere più efficace la repressione degli abusi di posizione dominante. In situazioni tipiche, l'accesso al servizio o all'infrastruttura, ancora controllata dall'ex monopolista legale, costituisce la chiave per sviluppare la concorrenza in altri mercati. Allo stato attuale, l'Autorità ha il potere di ordinare al monopolista di consentire l'accesso ai concorrenti, solo dopo aver accertato la violazione delle disposizioni normative. Riconoscere all'Autorità il potere di adottare misure cautelari, quale ad esempio l'ordine di concedere ai concorrenti l'accesso al servizio o all'infrastruttura in attesa della decisione finale, potrebbe rendere più veloce lo sviluppo di mercati concorrenziali. Attualmente i potenziali nuovi entranti possono ottenere un rimedio immediato al diniego di accesso rivolgendosi alla corte d'appello. Tale soluzione appare poco praticabile e non efficace.

L'apporto degli organi giurisdizionali alla concorrenza è stato scarso, sebbene ci siano segnali positivi di cambiamento.

Nei giudici si è rilevato un certo scetticismo nei confronti delle decisioni dell'Autorità...

Un settore in cui la "cultura della concorrenza" si è affermata lentamente è il sistema giudiziario. Il sostegno degli organi giurisdizionali risulta essenziale per rendere più credibile, attendibile e coerente l'applicazione della legge. I giudici hanno in alcuni casi spinto il loro giudizio oltre i profili di legittimità, annullando le decisioni dell'Autorità entrando nel merito di questioni come la definizione del mercato. A causa della lentezza della sistema giurisdizionale, soltanto pochi casi—meno di dieci—sono giunti alla sentenze definitive.

...ma alcune sentenze recenti dimostrano che si profila un'inversione di tendenza.

A fronte di questi orientamenti, l'Autorità ha posto maggiore attenzione agli elementi probatori posti alla base delle proprie decisioni. Anche i giudici hanno mostrato un cambiamento di tendenza. Nelle più recenti sentenze i giudici hanno ristretto l'ambito del proprio sindacato, correggendo la precedente giurisprudenza fondata su di un più ampio intervento giurisdizionale .

Riquadro 3.3. I costi delle azioni di ricorso

La differenza tra le sanzioni pecuniarie irrogate dall'Autorità e gli importi in danaro effettivamente incassati si spiega sia con la lentezza del sistema giurisdizionale, sia con l'annullamento di molte decisioni. Il totale delle sanzioni pecuniarie irrogate fino alla metà del 2000, 326 miliardi di lire, è attribuibile per oltre la metà - 180 miliardi di lire - a due soli casi, in cui le parti non hanno chiesto la sospensione del pagamento delle sanzioni nelle more della conclusione del giudizio di merito. Per quanto riguarda il rimanente totale delle somme irrogate, 156 miliardi di lire, i relativi pagamenti sono stati sospesi per 77 miliardi di lire, fino all'esito del ricorso. Per la maggior parte di tale importo - pari a 65,5 miliardi di lire - le sanzioni sono state in seguito annullate.

Sempre più spesso gli ostacoli alla piena concorrenza derivano dai poteri regolamentari degli enti territoriali.

Il decentramento regionale rappresenta una sfida per la promozione della concorrenza.

Col procedere della devoluzione dei poteri alle regioni e agli altri enti locali, il compito di vigilare sulla concorrenza e di correggerne le distorsioni si fa sempre più arduo, anche perché in molti di questi enti la cultura della concorrenza non è molto consolidata. Numerose regolamentazioni potenzialmente anticoncorrenziali e i poteri di conferire le concessioni rimangono di competenza delle regioni e degli enti locali, anche in materia di urbanistica e di gestione del territorio. Altri settori e comparti interessati da restrizioni regolamentari sono i trasporti, le scuole guida, gli istruttori di sci e le sale cinematografiche. Molti dei pareri espressi

dall'Autorità nell'ambito dei suoi poteri di segnalazione riguardano atti normativi regionali, ma non è semplice seguire le particolari situazioni in atto nelle singole regioni per intervenire in tempi adeguati nelle iniziative locali. L'Autorità ha avviato consultazioni informali con il ministero dell'interno al fine di individuare modalità efficaci per diffondere a livello locale le proprie determinazioni e raccomandazioni. Molto utili, in tal senso, potrebbero risultare le commissioni speciali che alcune regioni hanno costituito per vigilare sulla qualità dei loro provvedimenti legislativi.

Per ridurre i costi e migliorare la qualità occorrerà promuovere la concorrenza anche nei servizi pubblici locali.

La riforma dei servizi pubblici locali è un elemento chiave della riforma delle infrastrutture.

Per legge, gli enti locali sono competenti in via esclusiva a fornire servizi che “perseguono obiettivi sociali e promuovono lo sviluppo economico e sociale nelle comunità locali”. Tra questi servizi rientrano l'erogazione di energia elettrica, gas e acqua, lo smaltimento dei rifiuti, i trasporti locali, l'istruzione, la viabilità, le biblioteche pubbliche, gli asili e le mense scolastiche. Alcuni comuni gestiscono teatri, alberghi e cimiteri. Il persistere di inefficienze e distorsioni della concorrenza a livello locale può pregiudicare i benefici conseguibili con la liberalizzazione dei servizi in ambito nazionale.

Attualmente è allo studio una riforma legislativa volta ad introdurre principi generali per favorire la concorrenza anche nei pubblici servizi locali.

Di recente l'Italia ha varato un programma di liberalizzazione dei pubblici servizi introducendo i principi del libero mercato nella distribuzione idrica ed energetica (esclusa l'energia elettrica), nei trasporti pubblici e nei servizi di smaltimento rifiuti. Un progetto di legge in discussione in Parlamento all'inizio del 2001 renderebbe generale il ricorso alle procedure di gara nell'individuazione dei soggetti responsabili della fornitura dei servizi pubblici locali. La proprietà delle infrastrutture rimarrebbe in capo ai comuni, ma la gestione sarebbe attribuita a società private scelte tramite gara competitiva. I comuni potranno scegliere di aggiudicare le concessioni a mezzo di gara pubblica o, per alcuni servizi, affidarsi al libero gioco della concorrenza nel mercato. I comuni più piccoli potrebbero richiedere una deroga al fine di continuare a gestire i servizi in proprio.

Tuttavia, alcune disposizioni del progetto di legge in discussione sono tali da poter generare ulteriori incertezze e ritardi...

Sebbene il disegno di legge sia volto a generalizzare il ricorso alle gare pubbliche e a promuovere la concorrenza nel mercato, esso non prevede interventi di privatizzazione⁴⁹. Potrebbe dunque persistere l'attuale confusione tra funzioni di controllo e di gestione. Restano aperte anche alcune questioni inerenti le procedure di gara e la responsabilità per gli investimenti. Nel progetto di legge era previsto un lungo periodo transitorio, successivamente abbreviato in sede di

discussione parlamentare. Resta il fatto che concessioni pluriennali rischiano di ostacolare la concorrenza o favorire il mantenimento di situazioni di monopolio di fatto. Nonostante ciò, alcuni sindaci hanno caldeggiato concessioni di maggiore durata nella convinzione che in sede di privatizzazione avrebbero potuto spuntare prezzi più alti per le aziende municipalizzate da alienare.

...e la lentezza del processo di riforma favorisce le imprese monopolistiche e rimanda lo sviluppo della concorrenza.

I risultati della riforma dipenderanno dal sostegno dalle amministrazioni comunali. Alcuni enti locali si stanno muovendo per aggirare le nuove norme, concedendo licenze di lunga durata prima di essere obbligati per legge ad aggiudicarle tramite gara pubblica. Nei trasporti, alcuni comuni stanno di fatto innalzando, piuttosto che abbassando, le barriere all'entrata attraverso la creazione di monopoli locali integrati che combinano insieme i servizi su rotaia e su gomma. D'altra parte, alcuni politici locali, ormai convinti dei benefici che la cittadinanza potrà trarre dalla liberalizzazione, si stanno muovendo per dimostrare che l'introduzione della concorrenza può migliorare la qualità del servizio e ridurre i costi.

L'applicazione delle nuove regole dovrà essere seguita da vicino a livello locale.

Una volta che la nuova legge sarà adottata potranno sorgere problemi nella sua applicazione, in quanto i funzionari locali gestiranno le gare senza alcun controllo centrale. Il quadro normativo che verrà introdotto sarà utile, garantendo aste pubbliche competitive e non discriminatorie e prevedendo che la regolamentazione locale del diritto di accesso alle infrastrutture sia approvata dalle autorità nazionali. Ciò nonostante, sarà essenziale vigilare sulle previsioni attuative della legge, onde garantire che gli obiettivi previsti siano effettivamente conseguiti.

Riquadro 3.4. La normativa locale e regionale: la distribuzione al dettaglio e lo smaltimento dei rifiuti

La disciplina della distribuzione al dettaglio è stata semplificata nel marzo 1998. Al fine di autorizzare l'apertura degli esercizi commerciali di più grande dimensione, il comune deve richiedere il consenso del consiglio regionale. I nuovi piani regolatori regionali, inclusa la nuova disciplina per l'apertura di supermercati e ipermercati, dovevano essere approntati entro marzo 1999. Solo in Emilia Romagna sono stati aperti nuovi esercizi commerciali di grandi dimensioni. La principale ragione di questo ritardo è dovuta al fatto che le regioni non hanno approvato i piani regolatori entro i tempi previsti. In particolare, una delle regioni ha colto l'occasione per ridurre le soglie al di sopra delle quali è necessaria l'autorizzazione, rendendo le possibilità d'ingresso nel settore ancora più difficili, mentre nessuna delle regioni ha presentato un piano chiaramente orientato al mercato.

Diverse volte l'Autorità si è occupata del settore dei servizi pubblici locali. Un recente studio sullo smaltimento dei rifiuti sottolinea l'esiguità delle economie di scala conseguibili con la raccolta centralizzata, ritenendo pertanto che i comuni con maggior numero di abitanti potrebbero trovare convenienza ad aggiudicare i contratti a più imprese, che prestino il servizio in diversi quartieri della città. Fin qui, comunque, l'indicazione è stata accolta soltanto dal comune di Napoli. Alcuni comuni di medie dimensioni si sono mostrati riluttanti a cambiare fornitore, preferendo l'operatore tradizionale che conoscevano e con cui erano abituati a trattare piuttosto che scegliere nuove imprese spesso più efficienti, a prescindere dalla qualità del servizio e dalla tutela dell'ambiente. Le aggiudicazioni si sono svolte con procedure poco trasparenti, e in un solo caso vi è stata aggiudicazione a seguito di gara pubblica aperta a tutti. Sulla base delle limitate esperienze, i comuni hanno manifestato generale favore per le gare a evidenza pubblica, presumendo che il timore di perdere gli appalti potrebbe indurre gli attuali fornitori a migliorare la qualità dei servizi.

CAPITOLO 4

MIGLIORARE IL GRADO DI APERTURA AI MERCATI INTERNAZIONALI MEDIANTE LA RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE

L'apertura di un paese ai mercati internazionali potenzia i benefici che i consumatori e l'economia traggono dalle riforme del sistema di regolazione. In un'economia globalizzata, la riduzione delle barriere al commercio e agli investimenti consente alle nazioni di cogliere pienamente i benefici conseguenti a posizioni di vantaggio competitivo o innovazione tecnologica. Con il progressivo smantellamento delle tradizionali barriere al commercio, la regolazione dei singoli paesi riveste un'importanza molto maggiore per l'accesso ai loro mercati, e pertanto i sistemi di regolazione sono esposti ad una più attenta valutazione da parte dei partner industriali e commerciali. La qualità della regolazione non è più un fatto meramente "interno" (ammesso che lo sia stata).

Le riforme varate in Italia hanno contribuito ad accrescere l'apertura ai mercati...

In termini di tariffe e barriere esplicite agli investimenti, alla fine del 1997 l'economia italiana era forse - tra quelle dei paesi OCSE - la più aperta al commercio internazionale (cfr. Riquadro 1.3). Come si è detto negli altri capitoli di questo rapporto, negli anni '90 l'Italia è riuscita a realizzare un elevato numero di riforme in diversi settori economici per privatizzare, liberalizzare e rafforzare i principi di mercato. Queste riforme, volte ad aprire i mercati interni, a ridurre gli oneri amministrativi e a garantire maggiore trasparenza, otterranno notevoli ricadute in termini di crescita dei flussi commerciali e di investimento nelle due direzioni. In un'economia aperta, i benefici derivanti dalla riforma del sistema di regolazione sono amplificati. Non diversamente che in altri paesi, la qualità della regolazione sarà il metro con cui la comunità internazionale misurerà il grado di apertura del paese ai mercati.

Il processo di riforma ha beneficiato del ruolo dell'Italia nella cooperazione internazionale. In ambito europeo, l'Italia promuove l'adozione dei principi per una regolazione di qualità come parte integrante del programma di riforme strutturali per accrescere la competitività dell'Unione. Gli accordi europei in materia di qualità della regolazione sottoscritti a Lisbona e Nizza nel 2000 devono molto alla leadership italiana e, se implementati in tutte le istituzioni europee, contribuiranno ad accrescere il potenziale di crescita di tutta l'area OCSE. Allo stesso tempo, la partecipazione dell'Italia ad iniziative UE, come il Progetto pilota per gli appalti pubblici e i *Business Test Panels*, nonché ai lavori OCSE per la riforma del sistema di regolazione ha consentito alle autorità italiane di far proprie le esperienze dei partner commerciali.

L'ampio programma italiano di riforma del sistema di regolazione consentirà, tra l'altro, una maggiore competitività del sistema Italia a livello internazionale...

... e in ambito europeo, il paese promuove l'adozione dei principi per una regolazione di qualità come parte integrante del programma di riforme strutturali per accrescere la competitività.

... ma alcune riforme ulteriori possono contribuire a migliorare i risultati dell'export ...

Il livello contenuto degli investimenti diretti esteri e l'andamento decrescente della quota italiana sull'export mondiale suscitano preoccupazione.

Il livello contenuto degli investimenti diretti esteri (IDE) in Italia e l'andamento decrescente della quota italiana sulle esportazioni mondiali sollevano alcune preoccupazioni sulla futura competitività del Paese. Un sistema di regolazione ancora più tarato su un contesto economico su scala mondiale, potrebbe costituire parte di una più ampia strategia per la competitività del sistema Italia.

Attualmente il valore complessivo dell'export italiano è pari al 26% del PIL. Le importazioni, che all'inizio degli anni 90% rappresentavano poco meno del 20% della domanda interna, sono ora pari al 23% della stessa. Le piccole e medie imprese (con meno di 250 addetti) coprono quasi il 60% delle esportazioni, in piena sintonia col ruolo preponderante che le PMI hanno tradizionalmente giocato nell'economia del paese.

Le imprese italiane sono sottoposte a strategie aggressive della concorrenza internazionale.

Negli ultimi anni le PMI hanno dovuto fare i conti con strategie sempre più aggressive della concorrenza internazionale. Dopo i contraccolpi della crisi asiatica del 1997 sull'export d'oltremare, le PMI italiane hanno risalito la china più lentamente delle loro concorrenti europee. Nel 1999, la quota dell'Italia nell'export mondiale è giunta ai minimi storici in termini di valore, scendendo dal 4,4% del 1999 al 3,9%. Questo risultato ha suscitato preoccupazioni sulla competitività del sistema Italia, soprattutto nel comparto dei prodotti ad alto contenuto tecnologico. Anche altre motivazioni rendono consigliabile il prestare maggiore attenzione all'attrattività del mercato nazionale. Ora che l'inserimento nell'area dell'euro esclude il ricorso a sistematiche svalutazioni della valuta locale, fattori essenziali della competitività come gli investimenti in tecnologie avanzate, il costo del lavoro e la qualità del sistema di regolazione divengono più evidenti.

...e accrescere i livelli degli investimenti esteri in Italia.

L'Italia attrae minori investimenti diretti esteri dei suoi partner europei: Regno Unito, Francia, Spagna e Germania.

Malgrado l'andamento crescente negli ultimi anni e il loro raddoppio nel 1999, in termini assoluti gli IDE rimangono inferiori a quelli di molti paesi OCSE. Nel 1999 gli IDE contribuivano a meno dello 0,5% del PIL italiano, contro un valore medio del 3,1% per tutti i paesi UE e del 2,7% per tutti i paesi OCSE (cfr. Tavola 4.1).

Le autorità italiane hanno riconosciuto l'esigenza di potenziare l'integrazione del paese nell'economia mondiale, non solo mediante l'internazionalizzazione delle imprese italiane ma anche migliorando il grado di apertura del mercato domestico. In una relazione del Ministero del Commercio Estero si afferma che "per troppo tempo l'internazionalizzazione è stata vista solo come un processo 'centrifugo', finalizzato ad esportazioni e investimenti italiani verso i paesi esteri. Di contro, la globalizzazione dell'economia impone di interpretare l'internazionalizzazione come

movimento 'centripeto', capace di convogliare importazioni e investimenti dall'esterno verso l'Italia" (Governo italiano, 1999).

Tavola 4.1. Flussi di IDE verso i singoli paesi, 1996-99
In % del PIL

	1996	1997	1998	1999(p)
Italia	0,3	0,3	0,2	0,4
OCSE	1,0	1,3	2,1	2,7
Unione Europea	1,3	1,5	2,8	3,1
Austria	1,9	1,8	1,7	1,1
Belgio-	4,9	4,6	8,5	6,0
Lussemburgo				
Francia	1,4	1,6	2,0	2,6
Germania	0,3	0,5	1,0	2,5
Irlanda	2,6	2,1	4,6	6,0
Spagna	1,1	1,1	2,0	1,6
Regno Unito	2,2	2,5	4,6	5,8

(p) Dati provvisori.

Fonte: Database OCSE degli investimenti internazionali diretti e dei conti nazionali.

La maggior parte dei principi per una regolazione di qualità (non discriminazione, adozione di standard internazionali, omologazione delle norme tecniche dei paesi esteri e piena concorrenza) sono stati stabilmente integrati nell'ordinamento giuridico italiano.

I sei principi OCSE per la riforma del sistema di regolazione sono stati in gran parte integrati nell'ordinamento giuridico nazionale.

L'Italia ha efficacemente integrato la maggior parte dei principi OCSE per una regolazione efficiente in relazione al grado di apertura ai mercati (cfr. Riquadro 4). Nell'ordinamento giuridico italiano sono stati stabilmente integrati i principi di: non discriminazione, adozione degli standard internazionali, omologazione delle norme tecniche di altri paesi e piena concorrenza. Tuttavia, malgrado gli sforzi delle autorità per accrescere la trasparenza del quadro normativo e abolire i vincoli normativi non assolutamente indispensabili, è questo il fronte su cui occorrerà procedere con maggiore determinazione per creare un contesto più favorevole al commercio e agli investimenti esteri.

Riquadro 4.1. I principi OCSE per la riforma del sistema di regolazione in relazione all'apertura del mercato

Per limitare i possibili effetti negativi dell'ordinamento nazionale sull'apertura del paese al mercato, è indispensabile riformulare le norme socio-economiche e le prassi amministrative in linea con principi di "regolazione efficiente". A detta degli specialisti in commercio internazionale, questi principi, enunciati nel *Report on Regulatory Reform* dell'OCSE e messi a punto dalla Commissione Commercio dell'OCSE, sono indispensabili in vista di un contesto normativo quanto più possibile orientato al mercato e consono al commercio e agli investimenti commerciali. Questi stessi principi sono stati posti alla base anche degli accordi commerciali multilaterali.

In questo rapporto non ci proponiamo di valutare se l'Italia è in regola con gli impegni assunti in ambito internazionale, ma piuttosto se, e in qual misura, il suo ordinamento giuridico e amministrativo nazionale risponda ai principi OCSE per una regolazione che favorisce l'apertura dei mercati.

La trasparenza e l'apertura dei processi decisionali. Per far sì che le imprese e gli imprenditori interessati ad investire in un mercato siano in condizione di assumere decisioni fondate su una corretta valutazione non solo delle opportunità che si profilano in un mercato, ma anche degli oneri e dei rischi che in esso si corrono, occorre garantire informazioni esaurienti sulle norme in vigore.

Il divieto di discriminazione impone di dare a prodotti e servizi uguali opportunità di competizione, indipendentemente dal paese d'origine.

Eliminazione delle barriere non indispensabili al commercio. I governi sono sollecitati a varare norme che non limitino il commercio in misura maggiore di quanto sia assolutamente indispensabile in vista di irrinunciabili obiettivi nazionali. In tema di norme di prodotto, ad esempio, è preferibile puntare su specifiche di prestazione, piuttosto che di progetto e, nei limiti del possibile, sostituire le autorizzazioni di legge con adempimenti di tipo fiscale o con licenze commerciali.

Adozione di standard internazionali armonizzati. Se paesi diversi impongono diverse prescrizioni tecniche per uno stesso tipo di prodotto, le imprese che operano sull'estero vanno incontro a notevoli oneri aggiuntivi per uniformarsi ai relativi standard. Di qui la necessità che le norme nazionali si adeguino quanto più possibile agli standard di prodotto già armonizzati a livello internazionale.

Omologazione delle norme tecniche in vigore in altri paesi. Quando non è possibile o opportuno armonizzare gli standard tecnici a livello internazionale, è opportuno che i partner commerciali riducano al minimo gli effetti della difformità normativa, ad esempio stipulando accordi di omologazione reciproca delle loro rispettive normative nazionali e degli esiti delle prove effettuate dai loro rispettivi enti di certificazione nazionali.

Tutela della piena concorrenza. L'accesso ad un mercato estero può essere ostacolato dall'esistenza di norme interne che consentano esplicitamente pratiche anticompetitive o non le rettificano. E' compito delle autorità antitrust far sì che le imprese nazionali ed estere abbiano la possibilità di impugnare gli atti a loro giudizio lesivi dei loro interessi.

In questi ultimi anni, molto è stato fatto per rendere più trasparenti le regole del mercato ...

Per migliorare il grado di apertura ai mercati occorrono processi di istruttoria legislativa e di applicazione, riordino e razionalizzazione delle leggi davvero trasparenti, ovvero tali da risultare 'leggibili' anche per le imprese estere e per i soggetti privati che intendano accedere al mercato. Consentendo ai soggetti operanti sul mercato di farsi un quadro chiaro delle norme e della prassi vigenti, la trasparenza favorisce decisioni produttive e di investimento davvero informate, fondate su una realistica valutazione delle opportunità che si profilano in un mercato, e anche dei relativi rischi ed oneri. Mettendo sullo stesso piano tutti i potenziali operatori, la trasparenza crea certezza, consentendo di preventivare i risultati che si potranno conseguire in un mercato.

Le autorità italiane hanno reso più trasparente l'ordinamento giuridico nazionale, e il recente programma per l'e-government promette ulteriori progressi su questo fronte.

L'Autorità Antitrust, istituita nel 1990, ha costituito un elemento catalizzatore per il passaggio dell'Italia ad un'economia maggiormente orientata ai mercati internazionali.

In questi ultimi anni sono stati fatti notevoli progressi anche in tema di trasparenza delle

I progressi che si registrano in Italia in tema di trasparenza del sistema di regolazione sono stati discussi nel Capitolo 2. Dal 1990 ad oggi, e in specie dopo le *riforme Bassanini* del 1997, le autorità italiane hanno reso più trasparente l'ordinamento giuridico nazionale. Grazie al recente progetto per l'*e-government*, l'Italia potrebbe collocarsi al primo posto, tra i paesi OCSE, in tema di trasparenza dell'ordinamento giuridico interno anche per gli operatori esteri. Il progetto prevede la creazione di un portale informativo elettronico di accesso alla pubblica amministrazione, in cui un sito web denominato *Norme in Rete* permetterà ai cittadini e alle imprese di consultare numerose fonti di informazione. L'obiettivo ultimo è perfezionare il sistema al punto da creare un portale unico di accesso a tutta la regolazione attualmente diffusa nei siti delle singole istituzioni nazionali, dotato di motori di ricerca per la rapida individuazione delle norme da consultare.

Il contributo dell'Autorità Antitrust, istituita nel 1990, alla reale comprensione delle regole del mercato per gli investimenti verso l'Italia è stato cruciale. I principi che regolano la concorrenza nei vari paesi convergono in ambito OCSE, disegnando un insieme di aspettative che gli investitori si aspettano di vedere realizzate entrando in un nuovo mercato. La credibilità complessiva dell'ordinamento giuridico italiano dipenderà in misura sempre maggiore dall'operato delle autorità di vigilanza sulla concorrenza.

...e grazie al processo di ufficializzazione delle consultazioni pubbliche l'Italia si metterà alla pari con gli standard internazionali anche in questo settore.

Come si è detto nel Capitolo 2, rispetto ad altri paesi OCSE l'Italia fa minore uso delle consultazioni pubbliche. A dire il vero, il neo-costituito *Osservatorio sulle semplificazioni* rappresenta un importante passo in direzione della loro istituzionalizzazione, ma resta ferma la necessità di creare fori di consultazione ufficiali, capaci di associare al processo un ventaglio più ampio di potenziali destinatari della prevista regolazione. Alcune autorità indipendenti, tra cui l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* e l'AGCOM (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*) hanno sviluppato forme efficaci di consultazione: in diverse occasioni anche le imprese estere hanno partecipato alle audizioni periodiche e ai fori di consultazione attivati da questi enti.

Grazie alle riforme, sono state garantite gare d'appalto pubbliche più aperte alla competizione internazionale.

Nel settore dei lavori e degli appalti pubblici di beni e servizi, la trasparenza è essenziale per aprire le procedure di gara alla competizione internazionale. Anche in tema di trasparenza, in Italia sono stati fatti notevoli progressi grazie

gare per gli appalti pubblici. Tuttavia le relative norme sono tuttora complesse e restringono gli ambiti della competizione.

La complessità dei procedimenti amministrativi è forse il principale ostacolo alla competitività del contesto imprenditoriale italiano e, probabilmente, una delle cause dei modesti livelli di IDE in Italia.

L'avanzare del riordino della regolazione e della semplificazione della pubblica amministrazione accresceranno ulteriormente la competitività.

alle migliori procedure di pubblicizzazione dei bandi di gara (cfr. Riquadro 4.2). Tuttavia, la complessità delle norme in materia di appalti pubblici è ancora tale da restringere l'ambito della competizione. L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, istituita nel 1999, ha il compito di formulare proposte di miglioramento normativo in questo settore, e pertanto sarebbe opportuno affiancarle anche un'analoga autorità competente in materia di appalti pubblici di beni e servizi.

La complessità del sistema di regolazione e la rilevanza dei costi amministrativi costituiscono i principali problemi per la competitività.

La complessità del sistema di regolazione, in relazione sia alle norme che alla loro implementazione, costituisce tuttora un problema per i flussi di commercio ed investimento internazionali da e per l'Italia, poiché accresce i costi di transazione e l'incertezza dei mercati. Il numero delle normative (oltre 35.000 tra nazionali e regionali), la loro corposità e i contenuti dettagliati, possono risultare difficili da comprendere per le imprese estere, traducendosi in costi più elevati di ingresso sul mercato italiano. Da un'indagine ISTAT del 2000 risulta che gli oneri amministrativi rappresentano l'1% dei costi aziendali, contro una media dello 0,5% per il resto dell'Europa. Sulle imprese esportatrici gravano costi amministrativi pari al 2% dei costi complessivi, contro una media dello 0,5% per il resto d'Europa⁵⁰. Questi costi possono influenzare la capacità delle imprese italiane di competere in un'economia globale e inoltre possono rappresentare un ostacolo per le imprese estere che operano in Italia. Altre indagini individuano nella complessità delle procedure amministrative uno dei principali ostacoli alla competitività del territorio italiano, indicandoli come una delle cause dei limitati IDE, insieme ad altri fattori quali le infrastrutture e il mercato del lavoro.⁵¹

In seguito agli sforzi correnti profusi per la qualità della regolazione e per la semplificazione, due processi oggi in atto con esplicito riferimento ai principi OCSE, vi è da aspettarsi un miglioramento della competitività dell'Italia. Per favorire l'apertura dei mercati, le azioni più importanti di queste riforme sono i programmi di semplificazione dei procedimenti amministrativi, le garanzie di qualità della nuova regolazione ottenibili dall'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la velocizzazione delle procedure di autorizzazione delle nuove imprese garantita dagli sportelli unici.

Se è vero che i primi frutti di queste riforme cominciano a realizzarsi in concreto, ad esempio nella semplificazione delle procedure di costituzione di nuove imprese, tuttavia

l'ordinamento giuridico italiano permane complesso e rischia di rimanerlo per effetto della devoluzione dei poteri di regolazione alle regioni e agli altri enti territoriali. Per implementare efficacemente le riforme occorrono cospicui investimenti sia politici che finanziari a livello nazionale, locale e regionale. La creazione di opportuni meccanismi di monitoraggio può incentivare la completa attuazione di tutte le riforme. Le autorità italiane hanno già messo in opera azioni di monitoraggio, ad esempio sull'operatività degli sportelli unici, ma ulteriori azioni di monitoraggio potrebbero essere intraprese in aree quali gli appalti pubblici o l'osservanza degli accordi di mutuo riconoscimento.

L'espressa considerazione dell'impatto sul commercio e sugli investimenti nell'ambito dell'AIR è un passo fondamentale, la cui implementazione potrebbe tuttavia rivelarsi non semplice.

Nello sviluppo di nuova regolazione e nel riordino di quella esistente occorre porre maggiore attenzione all'impatto sul commercio e sugli investimenti.

Nello sviluppo di nuova regolazione e nel riordino di quella esistente occorre porre maggiore attenzione all'impatto sul commercio e sugli investimenti. Questo principio è stato esplicitamente sancito nella recente "Guida all'analisi dell'impatto della regolamentazione" (cfr. Capitolo 2), che invita a valutare attentamente questo tipo di impatto. Tuttavia, poiché le esperienze in altri paesi OCSE hanno dimostrato le difficoltà insite nella individuazione e valutazione dell'impatto della nuova regolazione sul commercio e sugli investimenti, potrebbe essere utile mettere a punto indicazioni metodologiche specifiche. Lo stesso OCSE potrebbe collaborare con i paesi membri nella messa a punto delle tecniche di valutazione su questo aspetto.

Riquadro 4.2. Ridurre le spese dello Stato aprendo gli appalti pubblici alla competizione internazionale

Nell'ultimo decennio il Governo italiano ha potenziato le procedure di diffusione dei bandi di gara pubblici, un settore essenziale ai fini dell'apertura di questi mercati alla concorrenza internazionale. Diverse leggi varate negli anni '90 hanno aumentato la trasparenza e l'efficienza delle procedure d'appalto, in specie in tema di lavori pubblici.

A dire il vero, anche le precedenti norme di legge contenevano espliciti inviti alla trasparenza, ma la complessità e la frammentazione del sistema era tale da determinarne l'opacità e lasciare ampi margini di discrezione alle amministrazioni appaltanti. In ultima analisi, a pagare i costi del prevalere delle licitazioni private sulle procedure di pubblico incanto, di specifiche e procedure poco chiare e della complessità dell'intero sistema erano i contribuenti italiani, in quanto le lievitazioni nei costi dei contratti pubblici e le macroscopiche differenze tra costi iniziali preventivati e costi effettivi di realizzazione erano maggiori che in tutti gli altri paesi europei.

Nel comparto dei contratti di valore inferiore ad un certo livello di soglia la trasparenza è aumentata sia per effetto del recepimento di norme UE, sia grazie al varo di leggi italiane. Tra l'altro, oggi le amministrazioni sono obbligate a pubblicare i bandi di gara e rendere noti i criteri di scelta del tipo di procedura, i capitolati e i

criteri di aggiudicazione, e non possono approvare varianti che comportino maggiorazioni di costo senza procedere ad una nuova asta.

L'efficienza delle aste pubbliche dipende dalla loro definitiva apertura alla competizione internazionale. Sia le imprese europee, sia quelle dei paesi sottoscrittori del trattato OMC del 1994 in materia di appalti pubblici sono già ammessi a partecipare alle gare, ma non sarà possibile parlare di reale apertura se le imprese concorrenti non saranno messe in condizione di ottenere agevolmente tutte le necessarie informazioni e di impugnare le decisioni degli enti appaltanti.

In tema di informazione, si sono registrati progressi sia grazie alla pubblicazione dei bandi di gara sulla rete informatica UE, sia per effetto del recente progetto italiano per l'*e-procurement*. Oggi il Governo pubblica il catalogo virtuale di tutti i bandi di gara su un apposito sito (www.acquisti.tesoro.it) e conta di rendere pienamente operativo il sistema entro giugno 2001. Gli effetti di queste iniziative sulla trasparenza saranno notevoli, in quanto tutte le imprese, incluse quelle estere, avranno pronto ed agevole accesso a tutti i dati sui bandi di gara per l'aggiudicazione dei contratti di fornitura di beni e servizi dell'amministrazione pubblica italiana. Tuttavia, per accrescere la fiducia nel sistema occorre dare alle imprese la possibilità di agire in giudizio contro gli enti appaltanti che evadono l'obbligo di pubblicazione dei bandi.

Tra le misure assunte per vigilare sulle aste pubbliche, in particolare nel settore dei lavori pubblici vi è la costituzione, nel 1994, dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, un'autorità indipendente chiamata a garantire il pieno rispetto delle norme in questo settore.⁵² L'Autorità, divenuta operativa nel 1999, sovrintende al rispetto degli adempimenti di legge, segnala eventuali aree problematiche e propone modifiche alla regolazione in vigore, anche se non è competente in materia di appalti di beni e servizi.

Vista la notevole difficoltà di vigilare sull'osservanza della legge a livello locale⁵³, i comuni sono stati invitati a collaborare in materia di appalti pubblici. Negli ultimi anni alcuni partner commerciali hanno confermato i progressi registrati in questo settore, rappresentati da migliori condizioni di accesso delle loro imprese nazionali alle gare pubbliche in Italia.

Pur con qualche eccezione, il principio di non discriminazione è generalmente rispettato.

Nel settore dei servizi, ed in particolare i servizi professionali, l'Italia si è riservata il diritto di disporre deroghe al principio di non discriminazione.

Non diversamente da altri paesi OCSE, l'Italia si è riservata il diritto di disporre deroghe al principio di non discriminazione per il settore dei servizi, ed in particolare dei servizi professionali. La residenza o il domicilio professionale sono richiesti per l'esercizio delle specializzazioni in materia contabile e per l'iscrizione all'albo degli avvocati (necessaria per l'esercizio della professione forense).

Al di là di specifiche deroghe, esistono casi in cui la regolazione produce volutamente effetti discriminatori. Nel settore dei servizi legali, ad esempio, l'attuale esame di abilitazione alla professione richiede spesso oltre un anno (Commissione europea, 1999a).

L'Italia mantiene un regime aperto agli investimenti esteri, con un ridotto numero di eccezioni. Poche attività (ad esempio la pesca nelle acque territoriali) sono riservate agli operatori nazionali e altrettanto poche (trasporti aerei e

cabotaggio) ai soli operatori UE. Nell'industria cinematografica solo le imprese con sede nella UE possono usufruire di sussidi governativi.

L'Italia adotta regolarmente gli standard internazionali armonizzati e adempie gli accordi di mutuo riconoscimento.

Le norme tecniche specificamente italiane diminuiscono di numero con l'avanzare dell'unificazione internazionale.

Le norme tecniche specificamente italiane diminuiscono gradualmente di numero con l'avanzare dell'unificazione internazionale e del recepimento delle norme europee armonizzate. Il mutuo riconoscimento delle norme tecniche si applica a tutte le merci prodotte in altri stati membri dell'Unione Europea. Grazie ai trattati UE si sono ridotti anche i costi che le imprese sostenevano in precedenza per le certificazioni di conformità prescritte in determinati settori.

La riforma delle procedure doganali ha prodotto una maggiore osservanza della legge e accelerato i tempi di spedizione.

Nel settore doganale le autorità hanno garantito maggiore trasparenza e velocizzato le procedure di sdoganamento.

Anche nel settore delle norme e delle operazioni doganali le autorità pubbliche sono riuscite a garantire una maggiore trasparenza e, allo stesso tempo, minori tempi di espletamento delle operazioni senza compromettere obiettivi istituzionali come il regolare incasso dei relativi diritti.

L'informatizzazione delle procedure, avviata in ritardo rispetto agli altri paesi del G7, è stata notevolmente accelerata negli ultimi anni. Nel sistema doganale essa ha avuto inizio nel 1997 per razionalizzare il movimento delle merci attraverso le frontiere. Un passo significativo è stato recentemente compiuto con l'installazione di un avanzato sistema elettronico di scambio dati (EDI)⁵⁴ destinato ad accelerare le operazioni di svincolo doganale. Prima dell'inaugurazione del sistema, oltre il 95% delle operazioni era soggetto a controlli documentali, seguiti da ispezioni fisiche nel 5% dei casi. I posti di frontiera non comunicavano efficacemente tra loro e il tasso di irregolarità delle operazioni era di circa lo 0,01%. Con l'attuale sistema, le operazioni sottoposte a controllo documentale sono il 20% circa del totale e quelle soggette a sopralluogo fisico il 7%. Le comunicazioni tra i posti di frontiera sono migliorate e il tasso di irregolarità delle operazioni è salito al 4%.

CAPITOLO 5

RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE NEL SETTORE DELL'ELETTRICITÀ, DEL GAS E DELLE FERROVIE

L'Italia sta cambiando radicalmente la regolazione relativa alle imprese pubbliche...

L'Italia sta profondamente cambiando il ruolo del settore pubblico nella "sfera produttiva". Come illustrato nel Capitolo 1, fino agli anni '90 lo stato era coinvolto direttamente nella produzione. I servizi pubblici erano organizzati in regime di monopolio legale e lo Stato rilasciava concessioni ed elargiva sovvenzioni. La regolazione delle tariffe non era coerente: alcune erano basse per fini sociali, soprattutto quelle relative al trasporto e all'acqua, mentre altre erano molto elevate, soprattutto quelle relative all'elettricità, al gas naturale e alle telecomunicazioni. Per colmare il deficit dei servizi pubblici e degli enti statali che non avevano entrate sufficienti per coprire i costi, si faceva ricorso alle entrate generali dello stato. Questi vincoli di bilancio insufficientemente rigidi e la presenza dei monopoli determinarono bassi livelli di efficienza.

In numerosi settori si stanno attuando varie strategie per separare le funzioni commerciali dalle funzioni pubbliche, un processo non ancora completato.

...assegnando loro obiettivi commerciali e assoggettandole a regimi di regolazione del mercato e degli incentivi.

Molti organismi statali sono stati separati dal governo e trasformati in società per azioni con obiettivi commerciali predefiniti. Molti di essi sono stati parzialmente o interamente privatizzati. Sono stati creati organi di regolazione indipendenti per il settore dell'elettricità e del gas e per il settore delle televisioni e delle telecomunicazioni. Tali organi stanno cercando di attuare politiche coerenti che prevedono la regolazione delle tariffe mediante *price cap*, e dei servizi intermedi mediante una determinazione delle tariffe di accesso in grado di promuovere la concorrenza. Gli organi di regolazione hanno il compito di regolare la qualità del servizio, i livelli di sicurezza e gli obblighi del servizio universale; hanno inoltre il compito di dirimere eventuali controversie.

In altri settori, quali le ferrovie, la fornitura idrica, il trattamento dei rifiuti e i servizi postali, la regolazione ha il fine di ampliare l'applicazione del price cap, rendere più rigidi i vincoli di

In altri settori, quali le ferrovie, la fornitura idrica, il trattamento dei rifiuti e i servizi postali, la regolazione viene stabilita dal Governo, dal CIPE (il Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica) e dai rispettivi ministeri, e viene attuata da questi ultimi. La riforma in questi settori è finalizzata all'ampliamento dell'area di applicazione del *price cap* nella regolazione delle tariffe e dell'accesso alle infrastrutture, ad una maggiore rigidità dei vincoli di bilancio e

bilancio e specificare gli obblighi del servizio pubblico, attraverso bilanci preventivi.

Tali riforme devono essere sostenute ed ampliate.

L'Italia ha compiuto grandi sforzi nel ridisegnare il quadro regolamentare per il settore dell'elettricità, andando ben al di là di quanto richiesto nella direttiva dell'UE sull'elettricità.

La riforma dovrebbe contribuire a ridurre il costo elevato dell'elettricità ...

alla stesura di un bilancio preventivo per quanto attiene gli obblighi del servizi pubblico.

Questi risultati sono importanti e il processo di riforma deve essere sostenuto ed ampliato. In molti mercati potenziali, quali i servizi pubblici locali, non si giustifica la presenza di un sistema di concessioni che dovrebbe invece essere sostituito da una regolazione generica delle attività. Le procedure per il rilascio delle licenze dovrebbero essere più aperte e trasparenti. Tutti gli operatori che soddisfano criteri prefissati dovrebbero avere accesso alle infrastrutture essenziali. Le funzioni pubbliche ed amministrative dovrebbero essere separate dalla fornitura dei servizi. .

La riforma radicale che si sta attuando nel settore italiano dell'elettricità contribuirà ad introdurre la concorrenza nella produzione e nella fornitura...

L'Italia ha compiuto grandi sforzi nel ridisegnare il quadro regolamentare per il settore dell'elettricità, andando ben al di là di quanto richiesto nella direttiva dell'UE sull'elettricità. All'interno dell'UE, solo il Regno Unito (in Inghilterra e nel Galles) è stato più attivo nella creazione di una struttura di produzione finalizzata alla promozione della concorrenza.

209. Dal 1995 il principale obiettivo è stato la massimizzazione dell'efficienza. In precedenza, l'obiettivo primario era stato la copertura totale e uniforme nel territorio della fornitura e il risparmio energetico a livello nazionale. Tra gli altri obiettivi importanti vi sono un maggiore equilibrio tra il nord e il sud per quanto attiene alle infrastrutture e alla qualità del servizio.

...che dovrebbe determinare una riduzione delle elevato costo dell'elettricità.

In questo settore vi sono ampie possibilità di ulteriori miglioramenti. Il costo medio dell'elettricità per le famiglie e le imprese è più alto rispetto al costo medio dei paesi OCSE e dell'UE. Nel 1998, nell'area OCSE solo tre paesi europei e il Giappone avevano prezzi medi al lordo di imposte più elevati per quanto concerne il settore industriale. Parte della differenza nei prezzi può essere comunque dovuta al rifiuto espresso dall'Italia nel 1987 di utilizzare energia nucleare, che viene invece utilizzata in altri paesi europei per diminuire i

prezzi medi.

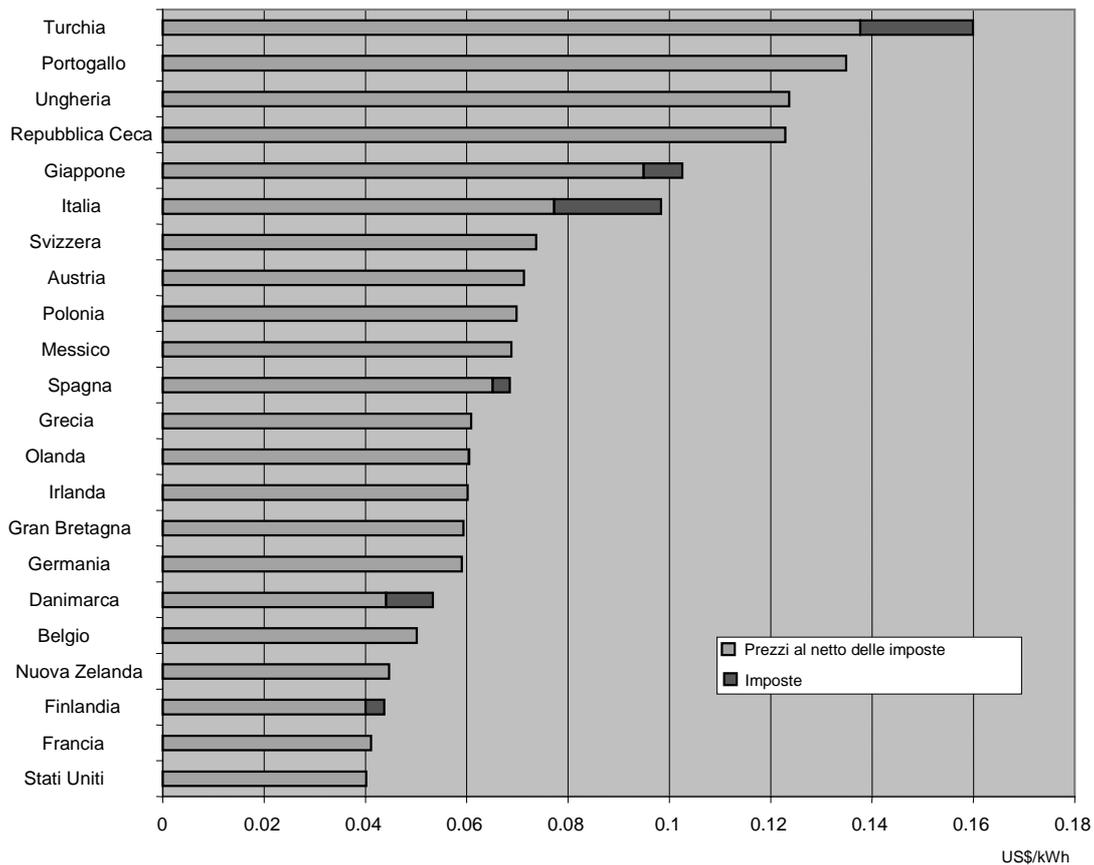
...e ad aumentare la produttività degli addetti.

L'ENEL ha già aumentato la propria efficienza utilizzando un numero minore di addetti per svolgere le stesse funzioni e adottando una procedura di acquisti più efficiente. In un anno (1998-1999), l'ENEL ha diminuito del 14% i costi di esercizio della trasmissione associati agli acquisti e del 38% quelli associati agli investimenti di capitale. Il numero di addetti è diminuito (il Governo ha chiesto all'ENEL di tagliare 25.000 posti di lavoro - un quarto del totale - entro il 2004) con un conseguente miglioramento dei livelli di produttività.

Nota: Dati non disponibili per Australia, Canada, Corea, Lussemburgo, Norvegia e Svezia

Fonte:

Confronto internazionale dei prezzi dell'elettricità per il settore industriale in alcuni paesi OCSE, 1998



* 1998, figura 5.2.

Confronto internazionale dei prezzi dell'elettricità per le utenze domestiche in alcuni paesi OCSE, 1998

Nota:
Canali:
Fonte:

l,

lla

inato
poca
e dei
una
tà di
acità
ungo
e il
ria, il
olica,
rete
35%)
eri di

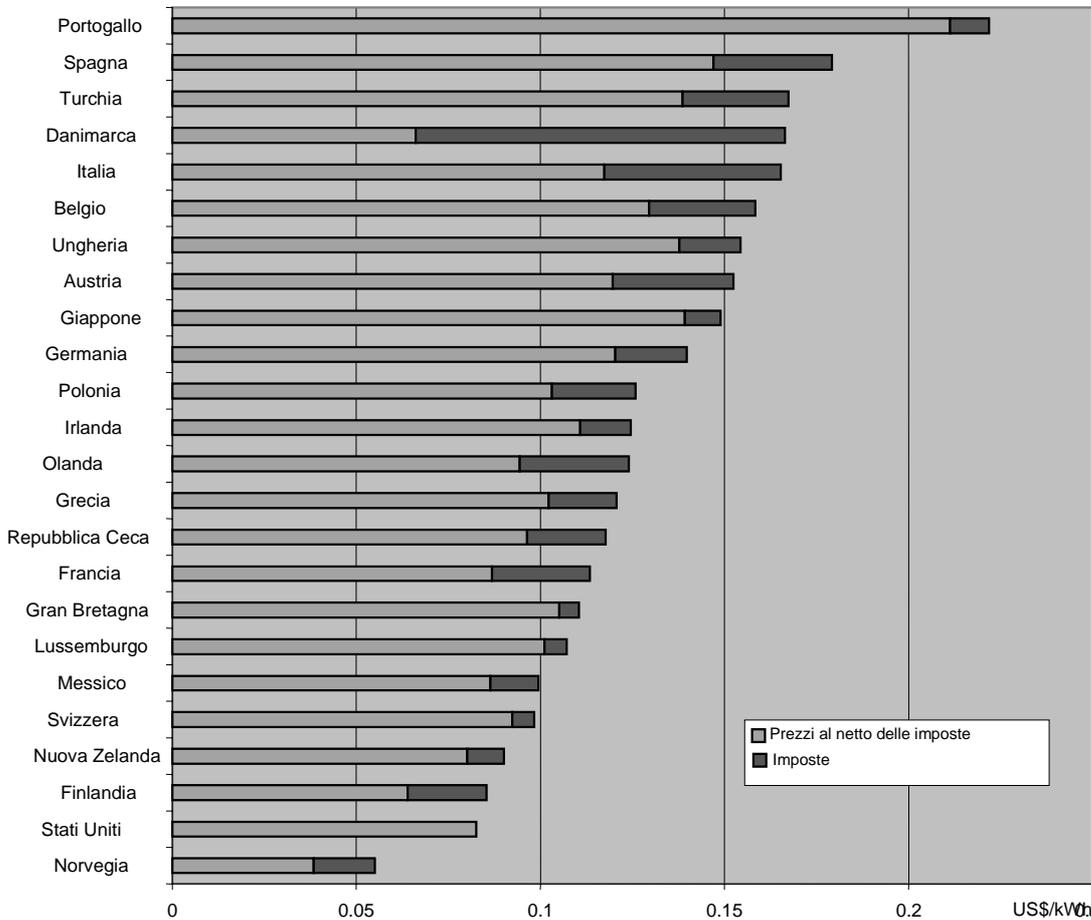
per
ne e
propri

Tutte
peric
domi
ancc
conc
prod

La si
sta c
pron

concorrenza nel
segmento della
produzione e della
fornitura. L'ENEL deve
effettuare cessioni e
ristrutturazioni dei propri
impianti. Le procedure
per l'ingresso di nuove
imprese e per
l'espansione della
produzione saranno più
rapide e semplici.

Le esperienze fatte in
altri paesi indicano che
l'Italia dovrebbe
effettuare ulteriori
cessioni per realizzare



impianti di produzione e deve effettuare lo *spin-off* della gestione della trasmissione cedendola ad un gestore indipendente della rete; in pratica deve vendere le proprie infrastrutture di distribuzione localizzati entro i confini dei comuni di maggiore dimensione e dividere le attività residue tra società separate, incaricate della produzione, trasmissione e distribuzione. E' già stata prevista una velocizzazione e una semplificazione delle procedure per l'ingresso di nuove imprese e per l'espansione della capacità di generazione. La riduzione delle barriere legali all'ingresso, quando attuata, rappresenterà un ulteriore passo positivo.

...ma probabilmente sarà necessario effettuare un'ulteriore ristrutturazione.

Tale ristrutturazione aiuterà i consumatori? Sì ma non nell'immediato. Anche dopo le cessioni, in Italia la produzione di elettricità sarà più concentrata che in Germania, nel Regno Unito o in Spagna (Figura 5.3). Le esperienze degli ultimi due paesi indicano che, per realizzare una reale competizione, l'Italia deve effettuare ulteriori cessioni. Tale esigenza è stata

una reale competizione.

riconosciuta. Nell'ottobre 2000, il presidente dell'organismo di regolazione indipendente, l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, ha dichiarato ad un comitato parlamentare che sarà necessario accelerare ed aumentare le cessioni di capacità (fino a raddoppiare le cessioni attualmente pianificate).

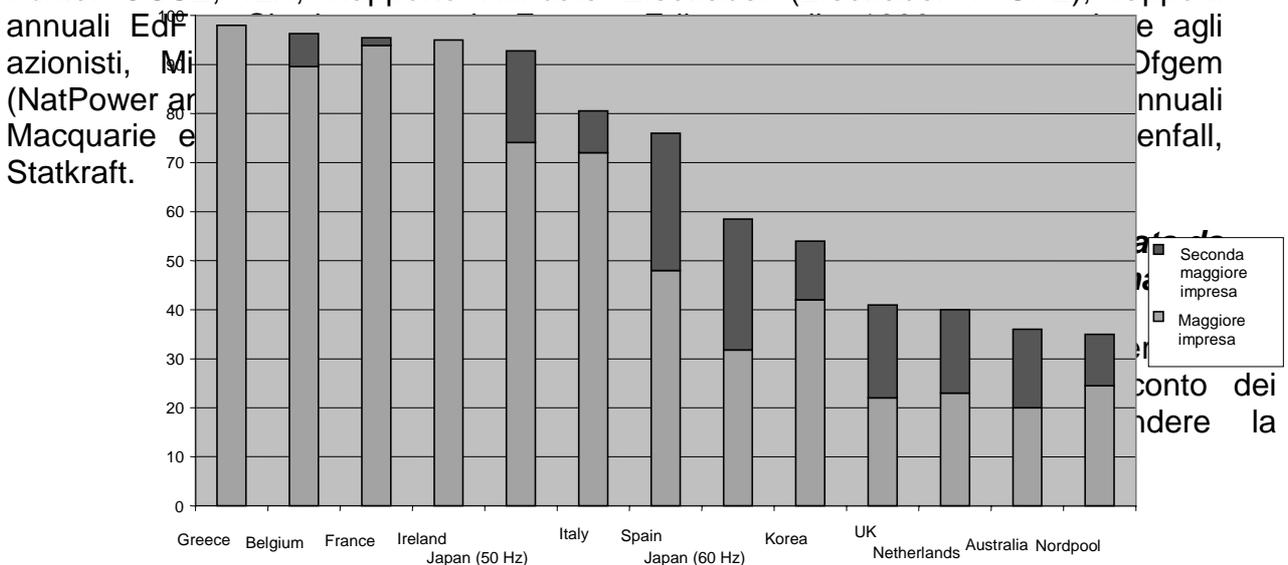
Inoltre, la proprietà ancora comune delle attività di produzione e trasmissione - nonostante la gestione della rete da parte del Gestore del Sistema di Trasmissione (TSO) e la sua regolazione da parte dell'Autorità per l'Energia - aumentano il rischio di un accesso discriminatorio ed inefficiente alla rete di trasmissione e di investimenti non tempestivi nella trasmissione stessa. Ancora una volta, l'Autorità per l'Energia e l'Autorità Antitrust hanno fatto pressione per la separazione della proprietà della trasmissione da quella della produzione, ma il Governo ha scelto di mantenere la proprietà congiunta.

Potrebbe essere necessario separare completamente la proprietà della produzione da quella della trasmissione.

Quindi, nel più lungo termine, potrebbe essere necessario separare completamente la proprietà della produzione da quella della trasmissione. L'aumento della capacità di importazione e l'eliminazione dei vincoli di capacità della rete di trasmissione interna aiuterebbe ad aumentare la concorrenza, attraverso la possibilità di utilizzare la fornitura di produttori più distanti. Una volta creatasi una concorrenza efficace, un limite artificiale sulle quote di ogni singola azienda può avere l'effetto di segmentare il mercato, aumentando così i costi. Per ridurre l'effetto del potere di mercato di cui gode l'ENEL si pensa di adottare una soluzione provvisoria, vale a dire fissare un tetto anche sulle tariffe che l'ENEL può imporre ai clienti liberalizzati⁵⁵. Tale soluzione fa sì che l'intero sistema rimanga soggetto a regolazione per tutta la durata del *price cap*, col solo effetto però di ritardare l'impatto pieno della posizione dominante dell'ENEL.

1. Figura 5.3. Concentrazione della produzione per le prime 2 imprese in alcuni paesi o regioni I dati si riferiscono al 1999 e sono relativi alla Grecia e all'Irlanda.

Fonte: OCSE, IEA, Rapporto Annuale Electrabel (Electrabel + SPE), rapporti



liberalizzazione agli acquirenti minori, siano essi individuali o raggruppati in consorzi. Attualmente, tutti i clienti finali e i consorzi con un consumo minimo annuale di 20 GWh sono ritenuti idonei (circa il 35% della domanda italiana totale). Dal 1° gennaio 2002, la nuova soglia è fissata a 9 GWh (circa il 40% della domanda). Novanta giorni dopo la vendita da parte dell'ENEL di 15 GW della capacità di produzione, la soglia per i clienti finali si abbasserà a 0.1 GWh, che corrisponde ad una apertura del mercato pari a circa il 70%.

La scelta del fornitore da parte del cliente fa emergere potenti forze competitive che determinano una riduzione delle tariffe; la liberalizzazione di tutti i clienti renderebbe più rapidi i tempi per il cambiamento. .

Tale liberalizzazione fa emergere potenti forze competitive che determinano una riduzione delle tariffe. I clienti liberalizzati cercano energia a basso costo e quindi creano la concorrenza tra i produttori. Ciò può sostituire la regolazione. E' difficile garantire un comportamento efficiente sia da parte del TSO che dell'Acquirente Unico; infatti, non essendo orientati al profitto, questi sono indifferenti ad una regolazione degli incentivi attuata, ad esempio, mediante *price cap*. Inoltre, occupandosi di attività che richiedono innovazione, non sono adatti ad essere controllati tramite regolazione diretta (*command and control*). La liberalizzazione di tutti i consumatori eliminerebbe le difficoltà di regolare l'Acquirente Unico.

L'autorità indipendente di regolazione rappresenta un elemento chiave per il successo della liberalizzazione.

L'autorità indipendente di regolazione e l'autorità garante per la concorrenza operano di concerto per promuovere la concorrenza nel settore.

L'autorità indipendente di regolazione, *l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas*, è operativa dal 1997, e gode di rispetto e di buone risorse finanziarie (viene finanziato mediante un tassa versata dagli operatori del settore dell'energia). L'Autorità regola le tariffe finali per i consumatori vincolati e l'accesso alla rete, regola le procedure di importazione e il Gestore del Sistema di Trasmissione; inoltre presenta al Parlamento e al Governo raccomandazioni e proposte sulla struttura del settore. Regola anche la qualità del servizio e dirime controversie con i consumatori. L'Autorità presenta un Rapporto Annuale al Parlamento e al Governo, e procede alla consultazione dei cittadini attraverso procedure di "*notice and comment*", il che costituisce una "*good practice*".

L'Autorità garante per la concorrenza si occupa di promuovere e aumentare la concorrenza nel settore dell'elettricità e di fare applicare la legge sulla concorrenza a cui è soggetto anche il settore dell'elettricità.

Queste solide istituzioni - l'autorità indipendente di regolazione e l'autorità garante della concorrenza - sosterranno un ampliamento della riforma nei settori dell'elettricità e del gas e rappresentano un valido esempio di

organismi di regolazione per gli altri settori italiani.

La regolazione degli incentivi, la riforma tariffaria e gli strumenti di mercato vengono utilizzati per indurre l'efficienza; si dovrebbe accelerare l'adozione di tariffe regolamentate che riflettano maggiormente i costi

Le gare competitive per la distribuzione dell'elettricità aumenterebbero ulteriormente l'efficienza.

La trasmissione e la distribuzione verranno regolate mediante *price cap* e il costo delle altre politiche energetiche verrà esplicitamente finanziato dagli utenti. L'utilizzo del *price cap* incoraggerà probabilmente una maggiore efficienza. L'accesso ad una parte della capacità di trasmissione internazionale viene ora assegnato mediante aste competitive. Le gare competitive per la distribuzione dell'elettricità, su una scala temporale corrispondente a quella di altri servizi pubblici quali la distribuzione idrica e del gas, aumenterà la possibilità di applicare regole di *benchmarking* o elementi di *yardstick competition* alla distribuzione dell'elettricità, aumentando così l'efficienza.

Le struttura delle tariffe si avvia a diventare più aderente alla struttura dei costi.

Con la riforma della struttura tariffaria si sta cercando di promuovere un uso più efficiente dell'elettricità e della capacità di produzione, cosa che offre anche vantaggi dal punto di vista ambientale. La struttura delle tariffe si avvia ad essere più aderente ai costi (si prevede di restringere il campo di applicazione di tariffe inferiori ai costi) e i meccanismi di *price cap*, associati a condizioni contrattuali più flessibili, consentono di aumentare l'efficienza. L'introduzione dei tetti tariffari incentiverà i produttori a ridurre i costi.

La riduzione graduale della "tariffa sociale," in maniera tale da essere riservata solo alle famiglie che ne hanno realmente bisogno, contribuirà a rendere la struttura tariffaria sostenibile, nonostante l'abbassamento della soglia per i clienti liberalizzati. Una sovrattassa esplicita imposta a tutti i consumatori per il finanziamento della tariffa sociale consentirebbe la liberalizzazione di tutti i consumatori.

Un migliore finanziamento degli stranded cost contribuirebbe a eliminare svantaggi competitivi artificiali.

Trasferendo il pagamento degli stranded cost nella parte invariante della tariffa e riducendo l'entità dei suddetti costi si ridurrebbero gli effetti negativi sull'ingresso nel

Gli *stranded cost* e altri costi di politica energetica rappresentano un onere rilevante per i consumatori di elettricità. Il sovrapprezzo per gli *stranded cost* ha gli effetti di una imposta (poiché i fondi vengono trasferiti dagli utenti allo stato in qualità di proprietario), e da barriera all'ingresso (poiché le aziende dominanti possono vendere elettricità a basso prezzo di mercato senza subire le conseguenze finanziarie, venendo compensati mediante il pagamento di

mercato.

più elevati *stranded cost*). Il trasferimento di questo pagamento nella parte invariante di utilizzo della tariffa e la riduzione dell'entità dei suddetti costi ridurrebbe entrambi questi effetti.

Riquadro 5.1. Miglioramento delle procedure di autorizzazione per le centrali di produzione

Le procedure di autorizzazione per nuove centrali di produzione di elettricità sono molto complesse e differenziate, a seconda del tipo di fonte di energia. Per le autorizzazioni relative alle centrali che utilizzano fonti tradizionali è necessario l'intervento dei Ministri dell'Industria, della Sanità e dell'Ambiente, delle regioni e dei comuni. Qualora il richiedente sia l'ENEL, la procedura è diversa e ancora più complessa. Per le nuove centrali idroelettriche è necessaria l'autorizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici per l'utilizzo delle risorse idriche, mentre per le centrali geotermiche è necessario ottenere una licenza di estrazione dal Ministero dell'Industria. Le centrali che utilizzano energia rinnovabile hanno bisogno solo delle licenze rilasciate dagli enti locali.

Il Governo prevede di unificare il processo di autorizzazione per consentire un ingresso più rapido e semplice al mercato. Ciò comporterebbe una procedura standard semplificata che consente di concedere l'autorizzazione mediante un singolo documento; le modifiche e il potenziamento di impianti esistenti sarebbero soggetti alle norme urbanistiche solo in caso di ampliamento della centrale esistente. Tuttavia fino a maggio 2000 non sono state approvate norme specifiche.

Secondo quanto previsto nel programma di decentralizzazione, entro il 2001 le centrali con capacità al di sotto dei 300 MW dovranno ottenere l'autorizzazione dagli enti locali e non dal Governo centrale.

Analogamente, l'Italia sta attuando riforme audaci e innovative nel settore del gas...

Le riforme italiane del settore del gas sono positive, audaci e innovative. La liberalizzazione della scelta dei clienti è ampia e rapida.

Le riforme italiane del settore del gas sono positive, audaci e innovative. La liberalizzazione della scelta dei consumatori è ampia e rapida. Il 60% della domanda viene liberalizzata immediatamente e tutti i consumatori verranno liberalizzati entro l'inizio del 2003. Come nel settore dell'elettricità, la scelta dei consumatori determinerà la riduzione dei costi.

Sotto molti aspetti, l'Italia sta andando oltre i requisiti minimi indicati dalla direttiva sul gas dell'UE per un ambiente più competitivo. La licitazione pubblica per la distribuzione locale del gas consente la concorrenza *per* il mercato, laddove altrimenti un monopolio naturale non sarebbe soggetto a tali pressioni. Il decreto italiano prevede anche la separazione societaria tra le molte attività del settore del gas. L'Autorità per l'energia può obbligare i proprietari della trasmissione del gas, della distribuzione locale e dello stoccaggio a concedere un accesso tempestivo a prezzi

regolati. L'imposizione dei "limiti antitrust" temporanei sulle quote di attività potenzialmente competitive detenute da una singola azienda rappresenta un intervento innovativo.

...finalizzate alla diminuzione delle tariffe elevate.

Come per l'elettricità, in Italia i prezzi del gas sono notevolmente più elevati rispetto agli altri paesi dell'UE.

Come per l'elettricità, in Italia i prezzi del gas sono notevolmente più elevati rispetto agli altri paesi dell'UE, e molto più elevati rispetto al Regno Unito e ai Paesi Bassi. Anche i costi sono più elevati (Tabella 5.1). Questi confronti con altri paesi, specialmente con quelli nei quali esiste la concorrenza nel settore del gas, danno una idea dei risparmi che si possono ottenere mediante una riforma efficace.

Tabella 5.1. **Differenze di costo tra l'Italia e i produttori dell'Unione Europea**

Attività	Differenza di costo (Lire/m ³)
Produzione e trasporto internazionale	20-30
Trasporto nazionale	5-7
Stoccaggio	5-6
Distribuzione locale	10
Totale	40-53

Fonte: Bernardini, 2000.

Per ampliare la riforma le due questioni fondamentali sono la riduzione della quota di mercato dell'ENI...

Come nel settore dell'elettricità, il settore italiano del gas è dominato da una singola azienda, l' ENI.

Il settore italiano del gas è dominato dall'ENI mediante la sua controllata, SNAM; interamente di sua proprietà. Quando un'azienda detiene dal 61% al 75% delle importazioni più produzione, ci si può aspettare solo una limitata concorrenza. Solo una soglia notevolmente più bassa di quota di mercato potrebbe generare una concorrenza efficace. Inoltre, date le previsioni di rapida crescita per quanto concerne le vendite di gas, sarebbe necessario avere una soglia più bassa solo per un breve periodo di tempo; infatti una volta diminuiti i vantaggi derivanti dai diritti di esclusiva, la concorrenza dovrebbe basarsi sui meriti.

230. Soprattutto alla luce dei prezzi relativamente elevati del gas e del fatto che i consumatori con una domanda superiore a 2000m³/anno non trarranno alcun beneficio dalla regolazione delle tariffe, le clausole dei contratti di lungo termine stipulati dall'ENI con i produttori di gas dovrebbero essere riesaminate al fine di ridurre notevolmente la quota di importazione dell'ENI.

...e la separazione ulteriore delle strutture dell'ENI integrate verticalmente.

L'integrazione verticale dell'ENI consente all'azienda di discriminare nei confronti delle aziende rivali non integrate, La soluzione migliore è introdurre la concorrenza, ove possibile, e separare la proprietà delle attività in monopolio naturale.

L'integrazione verticale dell'ENI, che consente a quest'ultima di operare sia nelle campo delle attività potenzialmente competitive, sia nel campo delle attività in regime di monopolio, incentiva l'azienda ad avere un comportamento discriminatorio nei confronti delle aziende rivali non integrate. La discriminazione può essere ridotta mediante una intensa attività di regolazione ma, per risolvere il problema in maniera definitiva, è necessario introdurre, ove possibile, una concorrenza efficace e separare la proprietà delle attività in monopolio naturale. Mentre le attività svolte in regime di monopolio dovrebbero comunque essere soggette ad una regolazione indipendente per evitare una determinazione arbitraria dei prezzi, in questo modo l'organismo di regolazione non avrebbe più il difficile compito di individuare e prevenire comportamenti discriminatori.

Non richiedere la cessione delle strutture di stoccaggio significa lasciare in un regime di monopolio un'attività potenzialmente competitiva.

L'ENI possiede attualmente quasi tutte le strutture di stoccaggio di gas in Italia. Non richiedere la cessione delle strutture di stoccaggio significa lasciare in un regime di monopolio un'attività potenzialmente competitiva. Lo stoccaggio potrebbe essere un segmentocompetitivo nella filiera italiana del gas. Inoltre, l'accesso allo stoccaggio a tariffe e condizioni efficienti e non discriminatorie, è fondamentale per consentire alle altre aziende di essere efficacemente competitive rispetto all'ENI. Sono state adottate alcune misure per risolvere il problema. Ad esempio, all'Autorità per l'energia è stato conferito di recente il potere di regolare le tariffe di accesso allo stoccaggio e di richiedere un accesso tempestivo. Il Ministero dell'Industria deve predisporre una indagine comprensiva sui siti di produzione per verificarne l'idoneità allo stoccaggio; deve poi indire aste per rilasciare le concessioni per i nuovi siti di stoccaggio. Per garantire un accesso non discriminatorio allo stoccaggio, fino a quando il servizio non diventerà competitivo, l'Autorità per l'energia può obbligare l'ENI a concedere tempestivamente l'accesso e l'uso dei siti. Un'altra difficoltà è rappresentata dal fatto che, attualmente, non esiste l'obbligatorietà della concessione dell'accesso a terzi alla rete di distribuzione locale.

L'accesso alla trasmissione dovrebbe essere regolato dall'Autorità che dovrebbe anche verificare attentamente le condizioni in base alle quali è possibile rifiutare tale accesso.

Le aziende concorrenti hanno anche bisogno dell'accesso alle strutture dell'ENI, situate sia in Italia, sia "prima del confine". Non esistono, infatti, strutture alternative e per la concorrenza sarebbe anti-economico e molto difficile costruirne di proprie. In caso di controversie inerenti l'accesso, l'azienda integrata verticalmente ottiene dei vantaggi a scapito dell'azienda rivale non integrata, poiché quest'ultima resta discriminata, o esclusa, durante il periodo necessario per la risoluzione della controversia. E' quindi importante che il sistema di regolazione sia in grado di

arrivare in tempi rapidi ad una decisione in merito ad eventuali controversie. La decisione recente che consente all'Autorità di richiedere l'accesso tempestivo a qualsiasi infrastruttura, se applicata con fermezza, potrebbe ridurre i costi di ingresso.

234. L'ENI può rifiutare di concedere l'accesso alla trasmissione qualora ciò possa determinare un danno economico a causa dei contratti di "take or pay" da essa stipulati. Quando la stessa azienda ha il controllo sulle decisioni relative agli investimenti in capacità e, nel contempo, ha stipulato un grosso ammontare di contratti di tipo "take-or-pay", è in grado di controllare la "capacità disponibile." Per ridurre questo rischio si dovrebbe adottare una procedura di assegnazione più simmetrica.

La riforma del settore delle ferrovie è iniziata ma non è ancora sufficiente per soddisfare gli obiettivi del Governo.

L'Italia è uno dei pochissimi paesi europei ad aver liberalizzato totalmente tutti i segmenti del trasporto ferroviario...

235. Il Governo italiano ha iniziato la riforma del settore ferroviario per migliorarne l'efficienza, ridurre il drenaggio fiscale verso il settore, promuovere un passaggio dal trasporto su gomma al trasporto su ferro, e delegare le competenze alle regioni. L'Italia è uno dei pochissimi paesi europei ad aver liberalizzato tutti i segmenti del trasporto ferroviario. La struttura aziendale interna delle *Ferrovie dello Stato SpA* (FS), una società per azioni di proprietà dello stato, responsabile delle infrastrutture e dei servizi ferroviari, sta cambiando. Sta diventando sempre più stretto il rapporto tra trasferimenti statali alle FS e servizi offerti da queste ultime. Le FS stanno acquisendo una maggiore libertà nella determinazione dei prezzi e il settore ferroviario è legalmente aperto alla concorrenza (a sei operatori sono state rilasciate licenze per la fornitura di tutti i servizi). Entro il 2003, il trasporto locale passeggeri sarà oggetto di gara competitiva per i contratti di *franchise*. A seguito della riforma il personale in esubero delle FS è stato ridotto e le tariffe riflettono maggiormente il valore del servizio per i consumatori.

...anche se le FS sono ancora inefficienti rispetto ad altre aziende ferroviarie europee.

Tuttavia, le FS sono ancora inefficienti rispetto ad altre aziende ferroviarie europee. Nel 1996, le tariffe coprivano solo un quarto dei costi di esercizio totale, rispetto agli oltre tre quarti nel Regno Unito e a circa la metà in Germania e Francia. La differenza veniva pagata utilizzando trasferimenti dal bilancio pubblico. I trasferimenti del Governo ammontavano a circa l'1 % del PIL, la sovvenzione pro capite più elevata in Europa concessa alle ferrovie. Nonostante questi trasferimenti, sono stati effettuati pochi investimenti in infrastrutture rispetto alle necessità. Per le FS, come per molte ferrovie, i ricavi sugli investimenti sono molto al di sotto

dei tassi di mercato.

Ulteriori riforme dovrebbero prevedere non solo la liberalizzazione del mercato, ma anche nuovi incentivi e nuovi organismi di governo del mercato.

Il Governo prevede di ridurre le barriere all'ingresso e ha già regolato l'accesso alle infrastrutture.

Sono state pianificate altre riforme. In alcuni mercati del trasporto la concorrenza è fattibile e il Governo pensa di intervenire per ridurre le barriere all'ingresso; inoltre, ha già regolato l'accesso alle infrastrutture. Tuttavia, per alcune tipologie di trasporto ferroviario, è possibile solo il monopolio o la fornitura come servizio pubblico sovvenzionato. La concorrenza, sotto qualsiasi forma, non dovrebbe compromettere la sicurezza.

Sono necessarie ulteriori riforme per risolvere i problemi inerenti l'inefficienza delle FS, la loro gestione e regolazione. La liberalizzazione non è, di per sé, sufficiente.

Gli interventi raccomandati nel presente rapporto sono utili per risolvere i problemi inerenti l'inefficienza delle FS, la sua gestione e regolazione. La liberalizzazione del mercato non è, di per sé, sufficiente. Dovrebbero essere attuati interventi per incentivare le FS a condurre una contrattazione agguerrita, ad assumere decisioni commerciali e a fare investimenti più efficienti in infrastrutture. Il Governo non dovrebbe più avere un controllo diretto sulle FS. Liberalizzando le FS e sottoponendole ad una maggiore pressione commerciale, esse saranno incentivate ad aumentare la propria efficienza; ciò, a sua volta, consentirà alle FS di competere in maniera più efficace con il trasporto su gomma e ridurre i contributi pubblici.

- La privatizzazione determinerebbe l'ingresso di azionisti (che farebbero pressione per avere profitti che derivano, tra l'altro, da una maggiore efficienza e da un maggiore successo nella concorrenza con il trasporto su gomma) e l'introduzione di discipline di *reporting* per le quotazioni in borsa. Inoltre rappresenterebbe per le FS un incentivo a migliorare le infrastrutture, in particolare a cercare di aumentare la capacità. Apparentemente, sarebbero necessari solo investimenti limitati per aumentare la capacità infrastrutturale. Fino a quando le FS resteranno integrate verticalmente, avranno scarso interesse a creare capacità che potrebbero essere utilizzate da un'azienda di trasporto ferroviario rivale. E fino a quando le FS non verranno ricompensate per aver effettuato investimenti validi dal punto di vista economico, sarà improbabile che si realizzi un'espansione della capacità, anche quando essa potrebbe essere redditizia.
- I livelli di efficienza delle FS possono essere migliorati modificando la loro struttura di regolazione e di governo che prevede scarsi vincoli di budget e l'impossibilità di assumere decisioni gestionali autonome. Infatti la

Finanziaria determina gli investimenti, le regioni possono porre il veto alla chiusura delle linee e le decisioni inerenti i livelli occupazionali sono limitate da accordi. Il problema fondamentale è rappresentato dall'impegno dello stato italiano ad impedire il fallimento delle FS. Limitando gradualmente tale garanzia, la maggior parte del settore ferroviario verrebbe sottoposto a pressioni in grado di indurre maggiori livelli di efficienza.

- I poteri di regolazione ora detenuti dalle FS dovrebbero essere trasferiti ad un organo specifico, preferibilmente un'Autorità indipendente per i trasporti. Tale organismo di regolazione regolerebbe, tra l'altro, il settore ferroviario per quanto attiene all'accesso alle infrastrutture, applicherebbe alle FS e alle altre aziende di trasporto la stessa regolazione economica e fornirebbe informazioni alle regioni per facilitare la regolazione economica degli operatori dei servizi locali passeggeri.
- L'accesso ai terminal per la spedizione delle merci e ad altre infrastrutture è fondamentale. E' stata chiarita la modalità di determinazione delle tariffe di accesso. I criteri per la determinazione delle tariffe degli slot e per l'assegnazione degli slot sono stati definiti dalle FS ed approvati dal Governo a novembre 1999. La creazione di un organismo indipendente garantirebbe che la regolazione dell'accesso alle infrastrutture e ai percorsi dei treni non venga influenzata da interessi commerciali. In questo modo le FS potrebbero effettuare investimenti efficienti e le nuove aziende potenziali si sentirebbero più rassicurate; ciò promuoverebbe la concorrenza nelle aree in cui essa è possibile.
- Un maggiore utilizzo delle gare competitive promuoverebbe l'efficienza e consentirebbe l'ingresso di nuove aziende. La concessione di *franchise* per il trasporto locale passeggeri consente la concorrenza *nel* mercato, ove possibile, mentre gli incentivi per aumentare i livelli di efficienza potrebbero essere basati sui confronti tra le aziende alle quali è stato concesso il *franchise*. Alla luce del perdurante dominio delle FS, devono esser realizzati interventi per indurle ad essere più efficienti per quanto attiene al soddisfacimento degli obiettivi fissati dal Governo. Si potrebbe ricorrere ad un utilizzo più ampio della gara competitiva per servizi quali manutenzione e costruzione e obblighi del servizio pubblico, definendo questi ultimi in termini di servizio di trasporto finale fornito piuttosto che in termini di tecnologia utilizzata per fornirli.
- Nel settore sta andando avanti la separazione degli

elementi competitivi da quelli monopolistici. Nel 1999, è stata effettuata la separazione contabile tra quattro nuove divisioni (passeggeri, merci, trasporto regionale e materiale rotabile). Nel 2000, le FS sono state divise in due società, servizi infrastrutturali e di trasporto (*Trenitalia*), all'interno di un'unica società finanziaria. Avere due aziende separate sotto un'unica proprietà non è sufficiente a evitare la discriminazione, come evidenziato dalle tre cause antitrust nelle quali si è riscontrato che le FS avevano assunto un comportamento discriminatorio a favore della loro consociata multi-modale e contro altri operatori multi-modali che avevano bisogno dell'accesso ai servizi di trasporto ferroviario delle FS. Separando la proprietà delle infrastrutture dai servizi di trasporto si eliminerebbero gli incentivi ad assumere un comportamento discriminatorio, rendendo così più semplice il compito dell'organismo di regolazione. Anche la separazione della proprietà delle aziende di trasporto multi-modale avrebbe un effetto analogo.

- Per un processo decisionale di politica economica ed una regolazione efficaci le informazioni rappresentano un elemento fondamentale. Una Analisi dell'Impatto della Regolamentazione - che definisca il costo degli obblighi del servizio pubblico, monitorizzi i costi relativi per realizzare una *yardstick competition*, valuti la portata dei monopoli naturali e misuri la scala minima di efficienza dei servizi di trasporto merci - ha bisogno dei dati in possesso delle FS. Il Ministero dei Trasporti non riceve queste informazioni. L'eliminazione di questa asimmetria informativa dovrebbe essere una priorità. Gli investitori e le norme sulla trasparenza in borsa hanno in genere consentito di avere un maggiore accesso alle informazioni. Anche in questo caso la privatizzazione avrebbe un effetto positivo di lungo termine.
- La responsabilità per i servizi di trasporto locali passeggeri verrà trasferita ai governi regionali. Entro la fine del 2003, la gestione dei servizi di trasporto dovrebbe essere decisa mediante gare competitive organizzate dalle regioni. La maggior parte delle regioni dovrebbe indire una gara per un unico contratto per il trasporto ferroviario, oppure, congiuntamente, per gli autobus e le ferrovie. In questo modo si intende facilitare il coordinamento degli orari e dei percorsi. Altri paesi, quali il Regno Unito, hanno riscontrato che la concorrenza tra aziende di autobus determina tariffe più basse e una maggiore qualità del servizio, anche se provoca anche alcuni problemi di concorrenza. La concorrenza tra le aziende di autobus promuove a sua volta la riduzione delle tariffe e la qualità

del servizio nelle ferrovie. Le Regioni dovrebbero verificare se è fattibile, dal punto di vista tecnico, introdurre la concorrenza nelle stesse rotte seguite da autobus e treni, specialmente quelle più utilizzate. Dovrebbero inoltre verificare se è possibile indire più di una gara competitiva per la stessa città. Si dovrebbero fornire indicazioni sulla durata del periodo di *franchise*, facendo in modo che quest'ultimo non sia eccessivamente lungo ma che promuova la maggiore partecipazione possibile alle gare e fornisca adeguati incentivi agli investimenti.

CAPITOLO 6

RIFORMA DEL SISTEMA DI REGOLAZIONE NEL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI

Il settore delle telecomunicazioni è estremamente dinamico. La rapida evoluzione delle tecnologie ha scosso il settore e i regimi di regolazione a lungo basati su tecnologie divenute obsolete e teorie sul mercato superate. Ventisette paesi OCSE hanno ad oggi liberalizzato estensivamente l'accesso a tutti i sub-mercati delle telecomunicazioni, inclusi la telefonia vocale, gli investimenti in infrastrutture e gli investimenti da parte di imprese estere (qualche anno fa solo un numero esiguo di paesi avevano liberalizzato in maniera così ampia). I confini del settore sono indefiniti e si fondono con altri settori, quali la radiodiffusione e i servizi di informazione.

I regimi normativi devono contemporaneamente promuovere la concorrenza e proteggere altri obiettivi sociali all'interno di mercati dinamici.

Forti politiche di promozione e tutela della concorrenza e regimi normativi in grado di promuovere l'efficienza hanno un ruolo fondamentale nel futuro sviluppo del settore.

Politiche a tutela ed incentivo della concorrenza e un sistema normativo in grado di promuovere l'efficienza in un mercato dinamico e globale hanno un ruolo fondamentale per la performance e il futuro sviluppo del settore. Il compito centrale della regolazione è quello di consentire lo sviluppo della concorrenza nei mercati locali, proteggendo, nel contempo, interessi pubblici quali l'affidabilità, il servizio universale e gli interessi dei consumatori. Deve essere attivamente promosso l'ingresso nei mercati nei quali dominano ancora le aziende ex-monopoliste; inoltre, bisognerebbe analizzare la possibilità di una convergenza tra i diversi quadri normativi applicabili alle infrastrutture e ai servizi di telecomunicazione e radiodiffusione.

L'Italia ha creato un regime normativo per la promozione e la tutela della concorrenza nel settore delle telecomunicazione che, in alcune sue articolazioni, è tra i più pro-competitivi dei paesi OCSE.

In Italia la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni è stata guidata dalle iniziative dell'UE per la liberalizzazione del mercato europeo...

In Italia la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni è stata guidata dalle iniziative dell'UE per la liberalizzazione del mercato europeo. Su questioni molto importanti, quali l'interconnessione, il rilascio delle licenze e il servizio universale, le direttive dell'UE hanno svolto un ruolo molto importante nel plasmare il quadro normativo italiano. Nei primi momenti della liberalizzazione a metà degli anni'90, l'Italia non è stata in grado di trarre pieno vantaggio dalle opportunità offerte dalla liberalizzazione a livello europeo ed

è stata infatti spesso in ritardo nell'adozione delle direttive dell'UE. Negli ultimi anni invece il processo di liberalizzazione sta procedendo nel rispetto delle scadenze e dalla metà degli anni '90 il Governo italiano ha assunto molte decisioni politiche importanti per promuovere la concorrenza.

...e oggi l'Italia ha un sistema di regolazione abbastanza esaustivo per la promozione della concorrenza nel settore.

Attualmente l'Italia ha un sistema di regolazione abbastanza esaustivo per la promozione della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni. Non vi sono limiti all'accesso del mercato, fatta eccezione per quanto attiene alle risorse di spettro di frequenze. Parità di accesso viene garantita dalle politiche di interconnessione e numerazione. L'Italia ha anche un meccanismo di finanziamento, neutro dal punto di vista competitivo, del servizio universale. Ha adottato misure normative per l'*unbundling* del *local loop* (scorporo del circuito locale), molto importanti per un mercato come l'Italia in cui non sono disponibili infrastrutture alternative nell'"ultimo miglio". Per alcune misure di regolazione, quali la *carrier pre-selection* (pre-selezione dell'operatore), le procedure di monitoraggio della qualità del servizio e l'*unbundling* del *local loop*, il regime normativo italiano ha uno degli approcci più pro-competitivi tra tutti i paesi dell'area OCSE.

Il sistema di regolazione può essere ulteriormente migliorato al fine di facilitare la transizione da un regime di monopolio ad un mercato delle telecomunicazioni competitivo. Come analizzato qui di seguito, se si vogliono massimizzare i benefici derivanti dall'apertura alla concorrenza, bisogna affrontare tempestivamente alcuni problemi di regolazione.

Nel mercato italiano delle telecomunicazioni la concorrenza sta diventando più agguerrita...

Nel mercato delle telecomunicazioni italiane si sta affermando la concorrenza, anche se Telecom Italia e la sua controllata Telecom Italia Mobile detengono posizioni dominanti in tutti i segmenti di mercato.

Con il modificarsi della natura del servizio di telefonia mobile, da servizio complementare a sostituto della telefonia vocale fissa, con la diminuzione delle tariffe e l'introduzione delle schede pre-pagate, la crescita del settore della telefonia mobile in Italia sta determinando una concorrenza reale nel mercato delle telecomunicazioni. Il fatto che Telecom Italia, inclusa la sua controllata Telecom Italia Mobile (TIM), detenga una posizione dominante in tutti i segmenti di mercato ha comunque delle implicazioni per l'assetto della regolazione.

Nei mercati delle chiamate interurbane ed internazionali, i nuovi entranti hanno già acquisito circa il 30% del mercato ed è chiaro che tale quota aumenterà con l'aumentare della concorrenza in questi segmenti di mercato. In particolare, aumenterà in maniera considerevole la concorrenza derivante dai rivenditori di servizi e la telefonia

via internet farà aumentare considerevolmente le possibilità di scelta dei clienti per quanto concerne questi servizi; ciò, a sua volta, farà diminuire le tariffe.

Tabella 6.1. Penetrazione della telefonia mobile -posizione relativa rispetto agli altri paesi OCSE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Giugno 1999
Posizione	17	14	14	14	12	12	12	8	6	7

Fonte: OCSE.

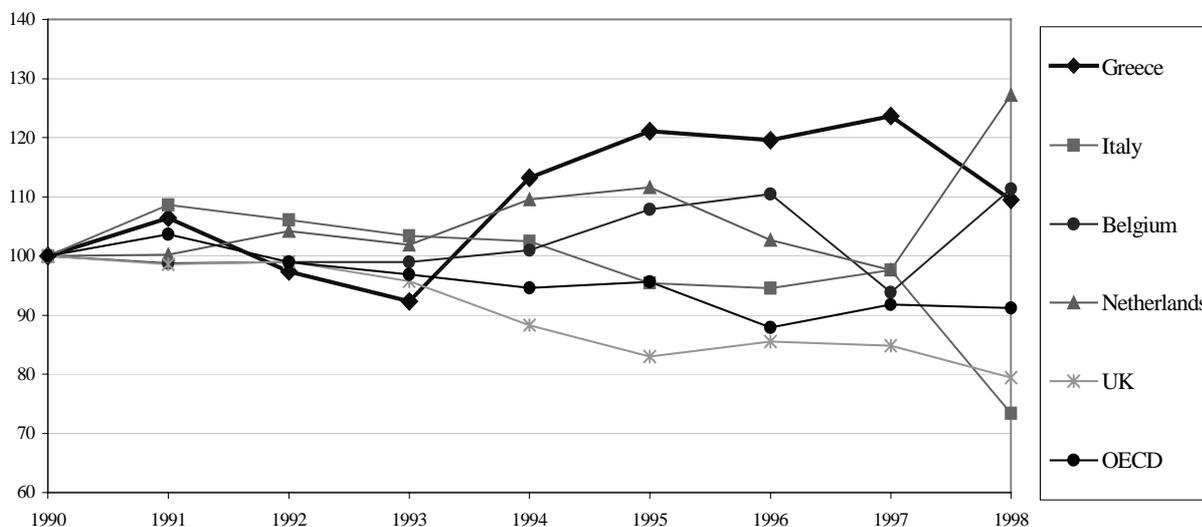
...con notevoli benefici per i consumatori italiani, in particolare per le imprese e gli utenti di Internet...

Le riforme hanno già portato benefici concreti all'Italia in termini di diminuzione delle tariffe e di disponibilità di nuovi servizi.

Queste riforme hanno già portato benefici concreti all'Italia in termini di diminuzione delle tariffe e di disponibilità di nuovi servizi. Come illustrato nella figura 6.1, le tariffe italiane per gli utenti business, statiche prima dell'apertura alla concorrenza, sono diminuite considerevolmente dopo le liberalizzazioni nel 1998.

Le tariffe italiane di accesso ad Internet sono tra le più basse dell'area OCSE, a causa della sana concorrenza nel mercato degli *Internet Service Provider* (ISP). Il numero di abbonati ad Internet è aumentato di oltre il 60% dal 1998 alla fine del 1999, anche se l'Italia è ancora al di sotto della media OCSE (9 abbonati su 100 rispetto alla media di 11 nell'area OCSE). La performance dell'Italia in questo campo è probabilmente migliorata nella seconda metà del 2000, quando sono state introdotte tariffe meno elevate.

Figura 6.1. Paniere tariffario nazionale OCSE per gli utenti business, 1991-98
(Indice 1990 = 100)



Fonte: OCSE, EURODATA.

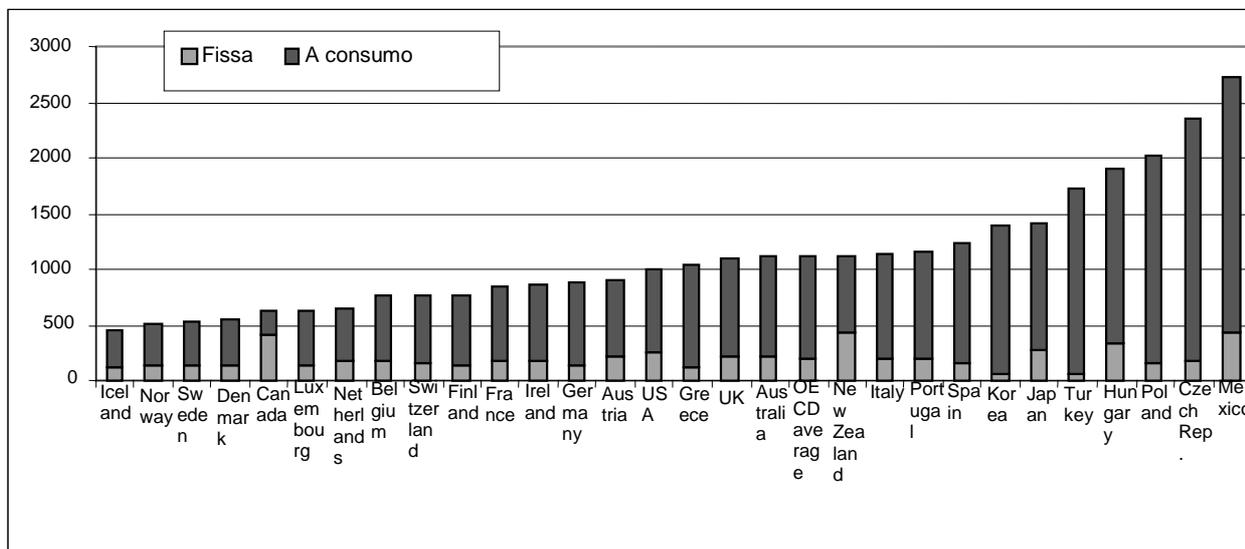
...anche se vi è ancora una notevole possibilità di ridurre alcune tariffe e migliorare l'accesso.

248. L'incremento della concorrenza porterà notevoli benefici aggiuntivi all'Italia. Le figure 6.2 e 6.3 mostrano che le tariffe per il servizio di telefonia vocale fissa sono ancora più elevate rispetto alla media dei paesi OCSE e molto più elevate della maggior parte dei paesi OCSE. Ciò indica che vi sono ancora incentivi all'entrata nel mercato.

Nei segmenti di mercato nei quali non è ancora emersa la concorrenza, i livelli tariffari sono ancora elevati.

249. Nei segmenti di mercato nei quali non è ancora emersa la concorrenza, i livelli delle tariffe sono ancora elevati. Nel mercato dei circuiti privati (*leased lines*), Telecom Italia ha una quota di mercato pari al 100%. Le tariffe dei circuiti privati sono rimaste elevate nonostante siano sottoposte ad un sistema di approvazione da parte dell'Autorità. Nel 1999, la maggior parte delle tariffe per i semi circuiti nazionali era al di sopra della media dell'UE. A luglio 2000, l'AGCOM ha ordinato al gestore principale di ridurre in media del 23.7% le tariffe dei circuiti urbani e interurbane. Le tariffe modificate sono state pubblicate. Nella primavera 2000, la Commissione Europea ha osservato che nel 1999 in Italia sono state applicate "tariffe eccessive" per i circuiti privati nazionali da 34 Mbps e 155 Mbps; ha evidenziato inoltre "ritardi discriminatori nella fornitura dei suddetti circuiti".

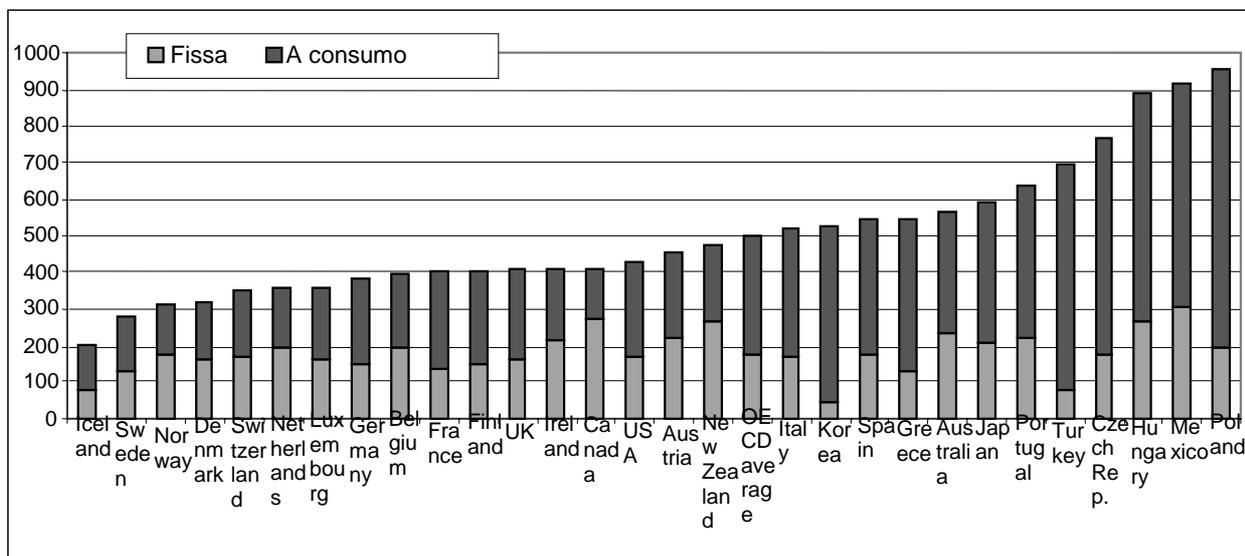
Figura 6.2. Paniere OCSE misto per gli utenti business, novembre 2000, IVA esclusa, UDS PPP



Nota: Escluse le chiamate ai cellulari.

Fonte: OCSE.

Figura 6.3. Paniere OCSE misto per le famiglie, novembre 2000, IVA inclusa, USD PPP



Nota: Escluse le chiamate ai cellulari.

Fonte: OCSE.

L'integrazione delle tecnologie di comunicazione sotto un unico organismo di regolazione dovrebbe accelerare il processo di innovazione tra settori e lo sviluppo della

società dell'informazione...

L'Italia è dotata di un sistema di regolazione unico nei paesi OCSE, ideato per riflettere la convergenza nel settore delle comunicazioni.

Italia è dotata di un sistema di regolazione unico nei paesi OCSE, ideato per riflettere la convergenza nel settore delle comunicazioni. L'organismo di regolazione, l'AGCOM (*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*) possiede una competenza normativa orizzontale sull'intero settore delle comunicazioni (radiodiffusione, telecomunicazioni e stampa), uno dei ruoli normativi più esaustivi all'interno dell'OCSE. L'AGCOM è uno dei soli cinque organismi⁵⁶ all'interno dell'OCSE con potere di regolazione sia nel settore delle telecomunicazioni, sia nel settore della radiodiffusione, ed è l'unico organismo di regolazione la cui organizzazione è strutturata non intorno a settori specifici, quali telecomunicazioni, radiodiffusione e stampa, ma intorno ad un quadro più generale, quali le reti e i servizi.

Questa è una buona soluzione. La frammentazione della regolazione nel settore delle comunicazioni può impedire alle aziende di trarre pieno vantaggio dalla rapida convergenza che si sta verificando tra radiodiffusione, contenuti, tecnologie e servizi di comunicazione. La struttura dell'AGCOM le consente di risolvere aspetti normativi all'interno dell'intero settore delle comunicazioni, in maniera neutrale dal punto di vista della concorrenza, e dovrebbe consentire all'Italia di muoversi più rapidamente verso una società dell'informazione.

Il ministero e l'organo di regolazione hanno fatto ricorso alla consultazione pubblica per assumere decisioni importanti.

Il Ministero delle Comunicazioni e l'AGCOM hanno assunto un approccio basato sulla consultazione per l'assunzione di decisioni importanti. In particolare, a partire dal 1999 il Ministero e l'AGCOM hanno iniziato ad utilizzare Internet per le consultazioni pubbliche, ad esempio per le decisioni relative all'UMTS, al *wireless local loop* e al regime di autorizzazioni. L'approccio basato sulla consultazione nel corso del processo decisionale è stato ben accolto dal settore, poiché rende le decisioni più trasparenti.

...mentre l'attiva vigilanza esercitata dall'Antitrust ha sostenuto la regolazione specifica del settore finalizzata alla prevenzione degli abusi di mercato.

Con il passaggio del mercato delle telecomunicazioni da un regime di monopolio ad un regime di concorrenza, l'autorità garante della concorrenza è sempre più coinvolta nel

In Italia, come in altri paesi OCSE, con il passaggio del mercato delle telecomunicazioni da un regime di monopolio ad un regime di concorrenza, l'autorità garante della concorrenza è sempre più coinvolta nel settore. La legge italiana sulla concorrenza si applica, senza alcuna eccezione, anche al settore delle telecomunicazioni, nel quale l'autorità garante della concorrenza è attivamente intervenuta. Ad esempio, nel 1998, ha iniziato un'indagine per verificare se Telecom Italia avesse abusato della propria

settore...

posizione dominante sul mercato di Internet. A settembre 1999, Telecom Italia e l'associazione italiana degli *internet provider* hanno sottoscritto un accordo per eliminare la discriminazione nei confronti degli *internet provider* e di altri operatori muniti di licenza. In data 28 gennaio 2000 l'autorità garante della concorrenza ha imposto a Telecom Italia una multa di 1.248 milioni di lire. Rispetto ad altre autorità analoghe presenti nei paesi OCSE, che spesso non hanno personale professionale sufficiente per vigilare sul settore delle telecomunicazioni, l'autorità italiana è dotata di uno staff adeguato.

... ciò richiede maggiore attenzione per gestire potenziali sovrapposizioni tra l'organo di regolazione specifico del settore e l'autorità garante della concorrenza.

Con l'aumentare del ruolo dell'autorità garante della concorrenza, i paesi OCSE hanno prestato maggiore attenzione a gestire la potenziale sovrapposizione tra l'organo di regolazione specifico del settore e l'autorità garante della concorrenza; ciò al fine di evitare incongruità nelle norme. In Italia, oltre alla consultazione generale informale, l'autorità garante della concorrenza e l'AGCOM, devono consultarsi in alcuni casi specifici. L'autorità garante della concorrenza deve chiedere il parere non vincolante dell'AGCOM in merito a decisioni concernenti accordi che limitano la concorrenza, abusi di potere dominante e fusioni che coinvolgono gli operatori del settore delle comunicazioni. L'Autorità garante della concorrenza deve chiedere all'AGCOM un parere non vincolante in merito all'individuazione degli operatori del settore delle telecomunicazioni con notevole potere di mercato, alle condizioni di interconnessione e di accesso alle reti, al finanziamento del servizio universale e alla separazione contabile.

Esiste, comunque, ancora una certa confusione nel mercato circa le responsabilità di regolazione e si dovrebbero risolvere alcuni problemi relativi allo staff dell'organo indipendente di regolazione...

Tra le priorità, vi è la necessità di garantire che l'AGCOM abbia lo staff adeguato per poter esercitare il proprio potere di regolazione in maniera tempestiva; è quindi necessario procedere al reclutamento di personale al fine di occupare le posizioni vacanti.

Data l'importanza di un'efficace vigilanza di regolazione del settore in questa fase critica, bisognerebbe garantire che l'AGCOM abbia lo staff necessario per esercitare il proprio potere di regolazione in maniera tempestiva, mediante un rapido reclutamento di personale. Secondo quanto previsto dalla legge, lo staff a tempo indeterminato dell'AGCOM non può essere superiore a 260 unità; attualmente lo staff è composto da 240 unità.

La mancanza di personale ha comportato tempi

lunghi prima che l'AGCOM divenisse pienamente operativa. L'AGCOM ha condiviso una serie di compiti con il Ministero in virtù di un accordo bilaterale⁵⁷ che è stato rinnovato. Tale condivisione del potere normativo ha creato confusione negli operatori del mercato, ai quali non è stato sempre chiaro quale fosse l'organo di regolazione incaricato, ad esempio, della gestione dello spettro e della numerazione. I due anni necessari per il trasferimento dei pieni poteri normativi dal ministero all'AGCOM, il fatto che l'AGCOM non fosse pienamente operativa quando il mercato si è aperto alla concorrenza e le difficoltà iniziali nel reclutare staff con le caratteristiche professionali adeguate, hanno rallentato l'attuazione di tutele normative appropriate in alcuni segmenti di mercato.

Data la quasi totale mancanza di infrastrutture alternative al local loop, l'organismo di regolazione dovrà vigilare molto attentamente sulle tariffe di interconnessione al fine di promuovere la concorrenza nei servizi che richiedono l'accesso all'ultimo miglio.

Nel mercato italiano delle telecomunicazioni non esistono circuiti locali alternativi; per questa ragione la recente implementazione dell'unbundling del local loop è particolarmente opportuna. E' inoltre importante un rapido decollo del wireless local loop.

La recente liberalizzazione ha consentito all'ex-monopolista di mantenere quasi il 100% della quota di mercato nell'accesso, nella telefonia vocale urbana e nelle linee affittate. Nel mercato italiano delle telecomunicazioni non esistono circuiti alternativi al *local loop*. Per questo motivo è importante garantire che la recente implementazione dell'*unbundling* del *local loop* venga realizzata in maniera efficace e a prezzi che consentano l'ingresso di nuovi entranti. Inoltre, è importante garantire un rapido decollo del *wireless local loop*.

Poiché di fatto in Italia non esistono reti di televisione via cavo, fino a quando non sarà effettivo il *wireless local loop* (WLL), i circuiti di "ultimo miglio" di Telecom Italia resteranno una infrastruttura essenziale per i nuovi entranti che vogliono avere accesso ai clienti finali. Ciò sottolinea l'importanza del ruolo dell'AGCOM, poiché i nuovi entranti possono avere accesso ai clienti finali solo attraverso la rete dell'ex-monopolista. L'introduzione effettiva del WLL sta tardando. Ma riconoscendo la mancanza di una rete di accesso alternativa, l'AGCOM ha accelerato le procedure per l'assegnazione delle frequenze per il WLL.

E' verosimile che nel mercato delle chiamate urbane si creerà un certo livello di concorrenza derivante dalla *carrier pre-selection* e dall'introduzione dell' ULL. Ma in quest'area si riuscirà a creare una vera concorrenza solo se le tariffe di interconnessione di Telecom Italia e le tariffe per l'ULL

consentiranno ai nuovi entranti margini di profitto sufficienti. Quindi il successo della concorrenza nel mercato delle chiamate urbane dipende fortemente dall'attività di regolazione dell'AGCOM, nel garantire prezzi orientati ai costi per l'accesso al *local loop* di Telecom Italia.

Tutelare un accesso non discriminatorio e orientato ai costi sarà un impegno continuo.

La tutela di un accesso non discriminatorio e orientato ai costi continuerà a costituire una attività impegnativa per l'AGCOM. Anche se nella maggior parte dei paesi OCSE gli operatori delle telecomunicazioni possono rivolgersi ai tribunali, è sorprendente che in Italia l'ex-monopolista, Telecom Italia, si sia rivolto al TAR per appellarsi contro quasi tutti i provvedimenti dell'Autorità. Per creare la concorrenza nel mercato locale si dovranno sviluppare reti di accesso locali alternative, quali le reti di televisione via cavo.

I ritardi in aree chiave sono stati costosi per i consumatori italiani

I ritardi nell'adozione di una metodologia contabile basata sui costi incrementali di lungo periodo (LRIC) hanno determinato tempi lunghi per lo sviluppo della concorrenza e la creazione di benefici per i consumatori.

I ritardi in aree di regolazione importanti, quali l'adozione di una metodologia contabile basata sui costi incrementali di lungo periodo (LRIC, *long-run incremental costs*), hanno allungato i tempi per lo sviluppo della concorrenza e la creazione di benefici per i consumatori. La definizione del regime di accesso al *local loop* di Telecom Italia determina la redditività dei nuovi entranti e di conseguenza il livello di concorrenza nel mercato.

L'attuale regime italiano relativo alle tariffe di interconnessione pone alcuni problemi chiave. In primo luogo, l'attuale metodo contabile compensa in maniera eccessiva Telecom Italia, con gravi implicazioni in termini di concorrenza. Inoltre, il metodo attuale non incentiva sufficientemente i nuovi entranti a costruire le proprie reti al fine di promuovere una concorrenza basata sulle infrastrutture. L'AGCOM deve introdurre al più presto il modello contabile LRIC, come previsto da un decreto del 1998, che prevedeva che, entro il 1° gennaio 1999, l'AGCOM dovesse definire una metodologia contabile basata sui costi incrementali di lungo periodo; ciò non è stato ancora fatto. In secondo luogo, anche se l'obiettivo è quello di definire al più presto tariffe di interconnessione orientate ai costi, l'attuale regime fornisce a Telecom Italia un motivo per la distorsione delle proprie tariffe di interconnessione. L'AGCOM dovrebbe rivedere immediatamente i presupposti contabili dell'interconnessione al fine di garantire tariffe orientate ai costi.

Un'altra area in cui si sono registrati ritardi è quella relativa alla number portability nella telefonia mobile .

Un'altra area in cui si sono registrati ritardi è quella relativa alla *number portability* nella telefonia mobile. Il rapido sviluppo della concorrenza nel settore italiano delle telecomunicazioni, con un numero crescente di operatori dotati di infrastrutture, comporta la necessità di introdurre la *number portability* al fine di garantire la concorrenza. La *number portability* nella telefonia mobile doveva essere attuata entro luglio 1999 ma è stata rimandata. Come misura provvisoria l'AGCOM ha introdotto l'obbligo per gli operatori della telefonia mobile di fornire un messaggio automatico in cui si comunica il nuovo numero dell'abbonato. Recentemente, l'AGCOM ha fissato al 30 giugno 2001 la data ultima per l'introduzione della portabilità del numero nel settore della telefonia mobile.

I regimi di concorrenza complessi e le norme sulla golden share mettono in pericolo la trasparenza e impediscono l'ingresso nel mercato...

Un serio impegno a semplificare il regime di rilascio delle licenze consentirebbe di aumentare il livello di trasparenza e di ridurre i costi regolatori

Nel capitolo 2 viene descritta la complessità dei regimi di regolazione italiani e la tendenza a trovare soluzioni non concorrenziali; ciò si riflette anche nel settore delle telecomunicazioni. Il regime di rilascio delle licenze è molto complesso. Una sua semplificazione determinerebbe benefici per gli operatori, grazie ad una maggiore trasparenza e ad una riduzione dei costi di regolazione.

In base all'attuale regime di rilascio di licenze individuali, l'AGCOM deve verificare i business plan e la posizione finanziaria dei richiedenti. Ciò rappresenta per questi ultimi un costo amministrativo costoso e non necessario e determina un errato utilizzo delle risorse umane dell'AGCOM. Per quanto concerne i servizi di telecomunicazione fissa, quando il mercato diviene totalmente liberalizzato, il rilascio della licenza dovrebbe essere necessario solo per verificare se sono stati soddisfatti i requisiti minimi per entrare nel mercato. Con l'aumentare della concorrenza nel mercato della telefonia vocale fissa, una serie di paesi, quali Danimarca e Paesi Bassi, hanno introdotto una procedura semplice per l'ingresso nel mercato, basata sulla registrazione o su una semplice dichiarazione. In Italia, la sostituzione delle licenze individuali con un sistema di autorizzazione per i servizi di telefonia vocale fissa determinerebbe una riduzione dei costi di regolazione.

Non vi sono motivi sufficienti che giustificano il mantenimento di una golden share.

Telecom Italia è ancora soggetta alla norma sulla *golden share*. Il Governo italiano può utilizzare i propri poteri speciali per bloccare un'acquisizione di Telecom Italia, al fine di salvaguardare gli interessi vitali dello stato e dei cittadini. Anche se il Governo italiano non ha esercitato tali poteri quando Deutsche Telekom e Olivetti erano in concorrenza

per rilevare Telecom Italia (rilevata poi da Olivetti), la norma sulla golden share implica che il Governo può ancora intervenire in caso di tentativi di acquisizione della società. In linea di principio, in un mercato delle telecomunicazioni liberalizzato, con un numero sempre più elevato di operatori, non vi sono motivi che giustificano l'imposizione di norme speciali sull'ex-monopolista oltre quelle basate sui principi generali della tutela della concorrenza e della garanzia dell'accesso alle infrastrutture essenziali.

...così come le norme locali sul diritto di passaggio, qualora non si attuino ulteriori riforme.

I comuni, nei territori da essi controllati, hanno il potere di concedere diritti di passaggio sulla base di norme proprie. Qualora ad un nuovo operatore non possano essere concessi diritti di passaggio, l'AGCOM e i comuni possono imporre la condivisione delle infrastrutture esistenti. Mentre esiste un meccanismo per risolvere eventuali controversie tra operatori in merito alla condivisione delle infrastrutture, non esiste invece alcuna norma che regoli la risoluzione delle controversie tra i comuni e gli operatori sui diritti di passaggio. Per la costruzione di reti locali, gli operatori devono richiedere permessi separati ad ogni ente locale, e fronteggiare quindi regolamentazioni diverse tra diversi comuni. Inoltre, il coinvolgimento delle municipalizzate nel settore delle telecomunicazioni fa sorgere preoccupazioni in merito a possibili discriminazioni nella concessione dei diritti di passaggio⁵⁸.

Le condizioni e i requisiti per ottenere il diritto di passaggio dovrebbero essere trasparenti e non discriminatori.

Le condizioni e i requisiti per ottenere il diritto di passaggio dovrebbero essere trasparenti e non discriminatori. Il Governo italiano ha iniziato una procedura di consultazione pubblica, al fine di introdurre un nuovo quadro normativo sul diritto di passaggio. Nel nuovo regime, l'AGCOM dovrebbe intervenire nelle controversie tra i comuni e gli operatori del settore delle telecomunicazioni e assumere decisioni vincolanti.

Riquadro 6.1. Assegnazione dello spettro delle frequenze

Il metodo utilizzato in Italia per assegnare le licenze UMTS è una combinazione unica fra i paesi OCSE di elementi di *beauty contest* e di asta. Gli operatori interessati sono stati prima sottoposti ad una fase di pre-selezione, basata sull'esame del business plan tecnico-commerciale e sul possesso documentato di alcuni requisiti (tra cui un capitale minimo e un'esperienza nel settore delle telecomunicazioni di almeno 3 anni). Questa fase di pre-selezione non ha dato luogo ad un punteggio ma semplicemente ad una attestazione di ammissione alla fase successiva di asta (o ad una attestazione di esclusione)

Il 14 gennaio 2000, era stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale una decisione dell'AGCOM in merito al rilascio di licenze nazionali individuali per il sistema di comunicazioni mobile di terza generazione (UMTS). Questa decisione prevedeva una procedura in due fasi: 1) pre-selezione, al fine di scegliere i candidati aventi capacità tecniche, finanziarie e commerciali adeguate, 2) selezione. La fase di selezione della procedura è stata stabilita come un'asta con successiva decisione dell'AGCOM. Alla prima fase della procedura si sono iscritti otto candidati: i quattro operatori esistenti di telefonia mobile e quattro nuovi entranti. Per la fase successiva di asta si sono qualificati solo sei candidati su otto.

L'asta è iniziata il 19 ottobre 2000 con i sei candidati e si è conclusa dopo 11 tornate il 23 ottobre. Per le cinque licenze il Governo ha incassato 12 miliardi di Euro.

In Europa le aste per il rilascio di licenze UMTS hanno suscitato un vivace dibattito, in particolare a causa dei costi elevati delle licenze determinati da alcune procedure nazionali. Alcuni ritengono che tale costo elevato stimoli una rapida erogazione del servizio UMTS. Altri ritengono che il costo elevato delle licenze potrebbe essere trasferito ai clienti finali, determinando così un impatto negativo sulla rapidità del decollo dei servizi di telefonia mobile di terza generazione (3G). In questa fase non è chiaro in che modo i costi elevati delle licenze influenzeranno il futuro dei servizi UMTS. Tuttavia, l'utilizzo della procedura d'asta ha fatto aumentare i livelli di trasparenza e di efficienza nell'assegnazione di risorse quali le frequenze. Il costo finale di ciascuna licenza UMTS in Italia è stato ben superiore a quello dei Paesi Bassi e della Spagna ma inferiore a quello della Germania e del Regno Unito.

CAPITOLO 7

CONCLUSIONI E OPZIONI DI *POLICY* PER LA RIFORMA DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA

L'Italia del 2001 è molto diversa dall'Italia del 1990. Passo dopo passo, lo Stato interventista, autoreferenziale, rigido e centralista degli anni del dopoguerra, si è venuto trasformando in uno Stato orientato al mercato, *consumer-oriented* e decentralizzato. Questa trasformazione sta avvenendo grazie a un costante programma di privatizzazione, di liberalizzazione e apertura dei mercati, di de-regolazione seguita da migliore regolazione, di "ingegneria istituzionale" e di iniziative mirate alla qualità della regolazione. Considerando il punto di partenza, oltre che la difficoltà di attuare le riforme con governi di breve durata, il progresso realizzato è stupefacente.

Le grandi questioni sono state gestite con efficacia; l'attenzione deve ora rivolgersi alle carenze normative di ordine minore che rischiano di compromettere i risultati generali

Molte delle grandi questioni sono state affrontate con successo; tra queste: la soluzione degli squilibri macroeconomici, il compimento del più vasto programma di privatizzazioni dell'area OCSE, la redistribuzione dei poteri tra amministrazioni dello Stato, Regionali e Enti Locali, la creazione di nuovi, autorevoli organismi per la regolazione e la concorrenza. L'agenda per il futuro è meno impegnativa, ma non per questo meno importante: comprende l'attuazione delle grandi politiche di riforma nelle decisioni di ogni giorno, in particolare concentrandosi sui molti piccoli vincoli normativi a livello nazionale, regionale e locale che, messi insieme, continuano a frenare lo sviluppo. Una miriade di interessi particolari sono pronti a bloccare le riforme; per questo, il successo dipenderà da una leadership politica salda e determinata.

Se perseguite con costanza nell'arco dei prossimi anni, queste riforme potranno aumentare la qualità della vita dei cittadini, facilitare le attività imprenditoriali e la competitività ed aiutare a porre le condizioni per un più rapido progresso socio-economico nel Nord come nel Sud Italia.

L'innalzamento del potenziale di crescita dell'economia italiana richiede una riforma delle regolazione ancora più rapida e profonda.

Il tasso di crescita dell'Italia e i livelli degli Investimenti Esteri Diretti (IDE) sono stati tra i più bassi dell'UEM.

Le preoccupazioni sul futuro dell'economia italiana giustificano un'accelerazione della riforma della regolazione. Il tasso di crescita del paese resta tra i più bassi dell'UEM, sebbene il gap vada restringendosi. La riforma della regolazione è stata, e continuerà ad essere, parte della

L'accelerazione della riforma della regolazione è una parte della soluzione.

soluzione. Le riforme strutturali già avviate dovrebbero tradursi in più solide condizioni sul versante dell'offerta e consentire ai tassi di crescita della produzione potenziale a convergere con quello degli altri partner europei. L'esigenza di riforme in senso pro-competitivo è mostrata anche dal fatto che il tasso di inflazione primaria in Italia è più alto del 1% di quello di Francia e Germania, i più diretti *competitors* del Paese in Europa. Ciò è dovuto principalmente alla situazione esistente nel settore di servizi quali le assicurazioni. Come si rileva dal Riquadro 3.1, i maggiori problemi in materia di concorrenza contribuiscono anche al relativamente più alto tasso di inflazione in Italia. Alcune decisioni in senso anti-concorrenziale, come la legge del marzo 2001 che stabilisce un limite massimo per gli sconti sui prezzi dei libri, indicano una persistente vulnerabilità alle lobby dei produttori, che, in questo caso, costerà cara al pubblico dei lettori. Inoltre, l'incapacità di attrarre investimenti esteri in Italia, mentre i capitali italiani stanno in maniera crescente orientandosi fuori dal Paese, costituisce un freno allo sviluppo. Una maggiore concorrenza nei settori meno aperti al commercio internazionale è necessaria per attrarre una fetta più ampia di investimenti diretti esteri in Italia.

Anche sul fronte della competitività delle esportazioni si prospetta la necessità di una agenda di riforme

Altro motivo di preoccupazione è l'andamento calante nella quota italiana dell'interscambio mondiale nell'ultimo decennio. In un mercato globalizzato, è essenziale rimuovere gli ostacoli strutturali che riducono la competitività delle esportazioni. Il peggioramento della bilancia commerciale è in larga parte dovuto alla scarsa capacità degli esportatori di diversificare l'offerta puntando su settori ad alto tasso di crescita. La futura solidità dell'economia italiana dipende da una decisa svolta nelle esportazioni nette.

Anche la semplificazione normativa avrà effetti positivi macroeconomici ed è essenziale per il successo delle nuove politiche di un Mezzogiorno aperto al mercato. Riforme della regolazione di vasta portata sono necessarie in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo. Gli oneri derivanti da adempimenti di origine normativa o amministrativa, e gli alti costi dei servizi privati, dovuti alla scarso livello di concorrenzialità, continuano a costituire un freno alla competitività internazionale ed allo sviluppo delle piccole imprese.

Sebbene sia ancora presto, l'Italia inizia a sperimentare i primi concreti benefici della riforma della regolazione, come anche gli oneri da assestamento.

I primi benefici delle riforme si profilano già in

Anche le esperienze di altri paesi OCSE confermano che le riforme strutturali possono rimuovere limiti che, impedendo la concorrenza e causando inefficienze

concreto ...

nell'allocazione delle risorse, portano a prezzi più alti ed a bassi livelli di efficienza. Le riforme possono abbassare i costi, incoraggiare maggiore efficienza e stimolare il dinamismo delle imprese e delle attività imprenditoriali. I benefici delle riforme settoriali sono amplificati quando la concorrenza è elevata nei servizi e nei comparti produttivi, così a monte come a valle dei processi. In Italia, l'implementazione delle riforme in settori differenti sta già cominciando a produrre i primi benefici in alcune aree:

...e sono rappresentati da una ripresa della domanda e da maggiori livelli di benessere, consentiti dai cali dei prezzi, migliori servizi e maggiore scelta,...

- *Spinta alla propensione al consumo e maggiore benessere grazie a prezzi minori, a maggiore qualità dei servizi e ad una maggiore varietà di beni e servizi.* Tra i primi evidenti benefici della liberalizzazione delle telecomunicazioni vi è la riduzione dei costi del traffico in teleselezione e internazionale e i pacchetti a prezzo fisso per traffico locale illimitato, oltre che maggiori tassi di produttività nelle telecomunicazioni e nel settore elettrico. Inoltre, i cittadini impiegano meno tempo per sbrigare pratiche burocratiche come l'ottenimento di certificati o autorizzazioni, e quindi hanno più tempo per dedicarsi ad attività produttive.

*...da cali nei costi delle imprese esportatrici e, quindi, da una loro maggiore competitività
....*

- *Riduzione dei costi interni, e dunque maggiore competitività, delle imprese esportatrici* nei mercati regionali e globali, oltre che minori rischi di tensioni commerciali derivanti da barriere normative. L'integrazione nei mercati regionali e mondiali accresce i benefici delle riforme. All'origine della debole *performance* commerciale dell'Italia ci sono prezzi troppo alti e rigidità nell'allocazione delle risorse. La riforma della regolazione può alleviare entrambi i problemi.
- *Aumento della flessibilità dell'offerta* conseguente alla stimolazione degli investimenti, ad un'allocazione più efficiente dei capitali e all'abbattimento delle barriere alla creazione di nuove imprese, prodotti e servizi. La riduzione degli oneri amministrativi e delle barriere all'ingresso, come le licenze, avranno anch'esse un effetto importante. Gli *sportelli unici* hanno ridotto i tempi di costituzione di una nuova impresa da 2-5 anni ad appena 3-11 mesi, il che favorirà gli *start-up* di nuove imprese. La regola del 'silenzio-assenso' si applica oggi a circa 194 procedimenti amministrativi. Dopo ogni privatizzazione è essenziale porre in essere un contesto normativo quanto più possibile pro-competitivo. Per esempio, l'attuale, vivace competizione in atto nel settore delle telecomunicazioni produce non soltanto la crescita, ma anche l'ammodernamento tecnologico delle imprese. Tuttavia, i guadagni in competitività che si registrano in

altri Paesi per effetto delle nuove tecnologie sono ancora poco visibili in Italia. La costanza nella riforma della regolazione aiuterà l'Italia a trarre profitto dalla diffusione delle nuove tecnologie.

...dall'incremento del potenziale di sviluppo dell'occupazione grazie alla creazione di nuove opportunità di lavoro...

- *Maggiori opportunità di nuova occupazione.* Gli effetti della riforma della regolazione sul mercato del lavoro in tutto il Paese si faranno via via più evidenti col crescere della concorrenza e dell'innovazione. Le conseguenze positive delle riforme sull'occupazione per quanto riguarda il versante dell'offerta sono amplificate dalla nuova flessibilità del mercato del lavoro, posta in essere nei tardi anni '90, che ha consentito la creazione di più di un milione di nuovi posti di lavoro nell'arco di cinque anni nonostante gli effetti di contenimento dovuti a politiche fiscali restrittive. Gli effetti di breve periodo variano per entità nei vari settori interessati dalle riforme. Malgrado consistenti tagli di personale nella Telecom Italia, il numero complessivo degli occupati nelle telecomunicazioni è notevolmente cresciuto grazie ai nuovi posti di lavoro creati nella telefonia mobile. Visto il complessivo sottodimensionamento del terziario - il settore che negli altri paesi OCSE ha generato maggiore occupazione - in quest'ambito il potenziale di crescita sembra ancora cospicuo. Di contro, il settore elettrico ha visto un calo di occupazione: il Governo si attende che l'impresa dominante nel settore tagli 25.000 posti di lavoro, sebbene alcuni di questi posti saranno recuperati grazie alle assunzioni da parte delle nuove imprese che entreranno nel mercato. Le ristrutturazioni in atto nel settore bancario hanno prodotto tagli dell'ordine di 25.000 addetti nel periodo 1995-2000. Anche in altri settori fin qui liberalizzati i rapporti di lavoro e i livelli occupazionali non fanno registrare evoluzioni coincidenti, per cui sarà necessaria particolare attenzione per facilitare la transizione verso un mercato del lavoro più flessibile.

...mantenendo o aumentando elevati livelli di tutela i per i cittadini e per l'ambiente.

- *Livelli maggiori, o comunque invariati, di tutela normativa* nei settori dell'assistenza sanitaria e della sicurezza sul lavoro, della protezione dell'ambiente e degli interessi dei consumatori grazie all'introduzione di strumenti normativi più flessibili o anche di misure di natura non regolatoria, tra cui il ricorso al mercato. Vi è un enorme spazio d'azione in quest'area. Livelli modesti di applicazione e di osservanza delle norme hanno indebolito sinora il sistema regolatorio della protezione sociale in Italia, mentre una struttura regolatoria più efficiente, semplificata e flessibile potrà innalzare il livello di protezione, persino a costi decrescenti.

Per accelerare i risultati, occorre un approccio coordinato che riguardi tanto la produzione quanto il mercato del lavoro ed i mercati finanziari, assieme alle riforme della “governance”.

L'Italia ha imboccato un circolo virtuoso, in cui ciascun intervento di riforma incoraggia ulteriori riforme, in una reazione a catena che tocca l'economia, la società e le istituzioni.

Sarà necessario mantenere un approccio ampio nelle riforme che includa iniziative nei settori del lavoro, dei prodotti ed in quello finanziario e, soprattutto, nella qualità della “governance” del mercato. L'OCSE raccomanda un approccio globale alle riforme perché gli effetti sinergici aumentano ed accelerano i benefici, riducendo allo stesso tempo le difficoltà dei periodi di transizione. Per esempio, la liberalizzazione del mercato dei prodotti produce i suoi maggiori effetti se il mercato del lavoro è reso più flessibile. L'ampio ed articolato approccio intrapreso ha consentito all'Italia di entrare in un circolo virtuoso, in cui ciascun successivo intervento di riforma incoraggia ulteriori riforme, in una reazione a catena che si estende all'economia, alla società ed alle istituzioni. Il completamento delle riforme nei settori del diritto societario e del diritto fallimentare contribuirà a creare fiducia e ad alimentare ulteriormente questo circolo virtuoso.

L'interazione tra decentramento e riforma della regolazione deve essere gestita con molta attenzione.

Il futuro dell'Italia sarà sempre più determinato dalle decisioni a livello regionale e locale. Di qui la necessità di portare avanti la riforma della regolazione a tutti i livelli.

L'accelerazione della riforma della regolazione non è una questione che riguarda i soli governi centrali. Il futuro dell'Italia sarà sempre più determinato dalle decisioni che saranno assunte a livello regionale e locale. Da ciò scaturiscono profonde implicazioni per la strategia e gli effetti della riforma della regolazione. Il divario economico nord-sud ha un effetto pervasivo sul sistema di regolazione, attraverso le decisioni di politiche infrastrutturali, occupazionali e di redistribuzione. Il decentramento presenta la potenzialità di accelerare le riforme e promuovere l'innovazione nella regolazione; ma i poteri locali possono anche, al contrario, ostacolare la riforma, per essere troppo attenti a soddisfare gli interessi locali e le esigenze connesse a tornate elettorali di breve periodo.

Anche i risultati del decentramento dipendono in parte dalla riforma della regolazione, in particolare dai profili della stessa attinenti alla “governance”. A risentire della politica di riduzione dell'intervento statale nell'economia saranno principalmente le regioni più arretrate del Sud d'Italia. In quest'ottica, l'attuale strategia per lo sviluppo, concentrata in particolare sul Mezzogiorno, mira a migliorare le condizioni per lo sviluppo degli investimenti privati. Il nuovo approccio è basato su alcuni capisaldi, tra cui la valutazione e l'affidabilità dei progetti per le infrastrutture pubbliche, una maggiore autonomia delle autorità locali e la competizione tra

loro per assicurarsi le necessarie risorse.

Il ruolo della riforma della regolazione è destinato a crescere a mano a mano che il mercato si sostituisce allo Stato per ridurre il gap tra nord e sud.

Il mercato sta rimpiazzando lo Stato come meccanismo per chiudere il divario tra nord e sud; per questo motivo il ruolo della riforma della regolazione è destinato a crescere di importanza. Il riavvicinamento tra queste due parti del paese dipenderà in misura crescente dalla capacità con cui gli enti locali e regionali sapranno presentarsi sul mercato per procurarsi investimenti, creare nuova occupazione e competere tra loro. Nelle zone più depresse sono state attivate nuove forme di investimento e procedure collaborative tra il settore privato e quello pubblico (*patti territoriali*), e per facilitare degli accordi speciali per l'accesso al credito, i contratti di lavoro e l'ordine pubblico (*contratti di area*). Tuttavia una minore qualità dei trasporti, della distribuzione di energia, del sistema creditizio e delle assicurazioni costituiscono dei costi aggiuntivi per gli imprenditori, e frenano lo sviluppo. Sono visibili incoraggianti progressi nella qualità di molte amministrazioni del Sud, che in alcuni casi si collocano al di sopra della media nazionale nel mettere in atto nuovi strumenti come gli *sportelli unici*. Resta però la necessità di uno sforzo ancora maggiore per migliorare omogeneamente le condizioni di sviluppo degli investimenti privati al sud. Inoltre, ancora oggi le regioni meridionali presentano ampie sacche di economia sommersa.

Le riforme della “governance” si sono spinte molto avanti, creando nuove istituzioni e nuove regole...

Sono state poste le basi per la creazione di una solida politica in favore della concorrenza...

L'Italia ha posto solide basi per includere una politica favorevole alla concorrenza nel suo sistema di regolazione. Durante gli anni '90, come sono state riformate le istituzioni di governo, così è stato riconsiderato l'approccio alla regolazione dell'economia.

Un altro punto di forza della riforma italiana è il ruolo attivo del Parlamento. Se è vero che il livello complessivamente scadente della legislazione è in parte riconducibile all'eccessivo ricorso alla legge ordinaria, va rimarcato che il Parlamento ha compiuto notevoli sforzi per migliorare la qualità delle leggi, delegando inoltre parte dei propri poteri normativi al Governo ed alle autorità indipendenti.

...supportata da una migliore organizzazione del procedimento di formazione delle nuove norme.

Le principali cause dell'inadeguatezza delle procedure di istruttoria legislativa sono state affrontate con decisione. La frammentazione e le duplicazioni nell'amministrazione pubblica dovrebbero ridursi a seguito della sua riorganizzazione; l'eccesso di regolazione interna è stato ridotto grazie al decentramento e ad altri meccanismi; le inefficienze nell'uso delle risorse e l'assenza di controlli

adeguati saranno mitigate grazie al passaggio a criteri di gestione legati alle performance nel settore pubblico. I ritardi dovuti al sovrapporsi delle competenze di più funzionari in talune fasi di un iter procedurale diminuiranno grazie all'avanzare della semplificazione, alle 'conferenze dei servizi', al ruolo del "responsabile di procedimento" ed alla deconcentrazione. Si sta rimediando alla carenza di controlli nel processo di formazione delle regole con la creazione di nuove istituzioni con compiti di supervisione e con il passaggio da principi di mero rispetto della legge a principi di razionalità economica nel processo di formazione delle decisioni.

L'agenda degli interventi futuri è comunque impegnativa

...

L'economia italiana è ancora per alcuni versi sovra-regolamentata e per altri sotto-regolamentata.

La strada da percorrere è ancora lunga: l'economia italiana è ancora per alcuni versi sovra-regolamentata da misure anti-competitive, per altri sotto-regolamentata, mancando di alcune regole a favore della concorrenza e di efficaci norme in materia sociale.

Una importante sfida è la necessità di aumentare la concorrenza nei settori protetti dell'economia ..

Una sfida importante è di certo la necessità di aumentare la concorrenza nei comparti protetti dell'economia, perché è lì che la spinta inflattiva fa lievitare i prezzi, scaricandosi anche sui beni commerciati in regime di mercato e penalizzando la competitività internazionale del paese. Un'altra componente della sfida è la definitiva ristrutturazione delle *network industries*, per accrescere il benessere dei consumatori.

Più ristrutturazioni e una migliore regolazione sono necessarie.

Le privatizzazioni hanno costituito un significativo passo in avanti, poiché le imprese a partecipazione statale erano un freno allo sviluppo ed una causa di inflazione. Non sempre, tuttavia, alla privatizzazione ha fatto seguito un'accorta scelta di compromesso tra la necessaria efficienza produttiva e l'inevitabile dominanza conseguente ad un alto grado di integrazione verticale. In materia di energia, ad esempio, in contrasto coi pareri dell'Autorità Antitrust e dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, il Governo decise di puntare sulla regolamentazione, piuttosto che sulla ristrutturazione del settore, lasciando le attività di produzione e trasmissione dell'energia elettrica nelle mani di un'unica azienda. Gli interventi di riordino del settore del gas metano lasciano in piedi la struttura proprietaria integrata verticalmente della SNAM. Anche nei trasporti ferroviari e nei servizi postali sopravvivono aziende ad integrazione verticale. Problemi di altra natura si rilevano in altri settori. Dopo la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni resta aperto un problema di primaria importanza: assicurare la piena concorrenza predisponendo procedure di accesso

eque e trasparenti.

L'eccessivo numero di licenze e concessioni è un problema specificamente italiano.

Un problema specificamente italiano è l'alto numero di licenze, autorizzazioni e concessioni. Le distorsioni insite in questi strumenti normativi assai diffusi sono barriere all'ingresso di nuove imprese nei mercati, scarsa prevedibilità degli andamenti del mercato e maggiori oneri amministrativi. Questa *review* ha rinvenuto problemi connessi all'uso dello strumento delle licenze in pressoché tutti i settori, compresi le telecomunicazioni, la distribuzione al dettaglio e il settore energetico. Spesso le concessioni sono il mezzo per ingessare le forze del mercato. In Italia si contano circa duecento diversi regimi concessori, che tutt'altro di rado - come nel caso della proroga ventennale della concessione di *Autostrade Spa* senza una trasparente gara d'appalto - costituiscono l'elargizione di vantaggi economici. Le recenti iniziative per cambiare le concessioni in materia di telecomunicazioni in licenze costituiscono un mutamento positivo. L'Italia ha anche aggredito questo nodo, con uno sforzo generalizzato volto a ridurre le licenze. Sono state utilizzate anche altre misure, come le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive. Nel quadro delle sue attività di segnalazione e proposta, l'Autorità Antitrust ha ripetutamente ribadito gli effetti limitativi della concorrenza insiti nel regime delle concessioni e delle licenze. Sono state effettivamente abolite alcune licenze assai onerose, ad esempio nella distribuzione al dettaglio e negli autotrasporti su strada; circa 194 licenze e concessioni sono state sostituite da meccanismi di denuncia di inizio attività e di silenzio-assenso. Tuttavia, deve essere trovata una soluzione definitiva, capace di eliminare un potenziale veicolo di pressione di gruppi di interesse sui regolatori.

Occorrono ulteriori progressi per migliorare la professionalità, la formazione e la produttività dei dipendenti pubblici.

La scarsa qualità delle pratiche di regolazione è dovuta anche ad alcuni persistenti problemi di risorse umane. Ulteriori progressi devono essere compiuti per migliorare la professionalità, la formazione e la produttività dei dipendenti pubblici. Inoltre troppo spesso le leggi in Italia sono usate per dichiarazioni di principio per l'enunciazione di obiettivi e finalità socio-politici per risolvere i problemi concreti. Infine, la prassi di non abrogare esplicitamente leggi e articoli superati e l'abbondanza di riferimenti incrociati ad altre leggi rendono difficile la comprensione del quadro normativo.

OPZIONI DI POLICY PER LA RIFORMA DELLA REGOLAZIONE

Questa sezione identifica delle azioni che, essendo basate su un consenso internazionale e su esperienze praticate nei paesi OCSE, possono contribuire a migliorare la regolazione in Italia. Le raccomandazioni sono riportate qui in

forma sintetica, mentre sono argomentate in maggior dettaglio nei “background report” relativi ai Capitoli 2-6 del rapporto. Esse sono basate sulle raccomandazioni e sul quadro di policy del *Report on Regulatory Reform* dell’OCSE.

Adottare una incisiva e ampia strategia volta a eliminare le regolazioni anticoncorrenziali dei prezzi, dell’accesso ai mercati e della qualità, non giustificate da esigenze di interesse generale.

Un’ampia strategia ispirata a criteri di ordine generale è preferibile ad interventi incentrati sui singoli ostacoli alla competizione.

Malgrado la loro progressiva riduzione numerica, le concessioni e le licenze ostacolano ancora la concorrenza in diversi settori. Molte delle relative barriere promanano dagli organi di governo regionale e locale. La segnalazione generale dell’Autorità Antitrust sulle difficoltà di accesso ai mercati e sui vincoli di tariffazione e qualità dei prodotti e servizi insiti nella normazione sia locale che nazionale costituirà la base per un sistematico ed intenso sforzo di riforma. Non è escluso che un piano d’azione unitario, fondato su criteri di ordine generale, si dimostri più efficace di una serie di interventi estemporanei attivati di volta in volta per risolvere singoli problemi - anche perché quest’ultima strategia potrebbe scontrarsi con l’opposizione dei singoli operatori interessati e non essere sufficientemente appoggiata dalle associazioni rappresentative dei consumatori. Particolare attenzione dovrà essere riservata alle misure che ostacolano l’ingresso delle imprese estere nei mercati nazionali. Le recenti previsioni concernenti i limiti agli sconti della vendita di libri sono un esempio di vincoli tariffari che andrebbero eliminati nell’interesse dei consumatori.

Uno degli obiettivi primari del futuro programma di riforma dovrà essere l’apertura delle libere professioni alla concorrenza.

La riforma delle libere professioni, a lungo procrastinata, sembra essere stata finalmente avviata.

La riforma delle libere professioni, a lungo procrastinata, sembra essere stata avviata. Il Governo ha allo studio un eccellente disegno di legge, che prevede l’eliminazione del numero chiuso per l’accesso ad alcune professioni e la contrattazione dell’onorario tra il professionista e il cliente alle luce delle condizioni vigenti nel mercato di riferimento. La legge garantirà anche idonee procedure di pubblicizzazione dei codici di correttezza professionale e dei parametri di qualità applicabili ai servizi, oltre ad attenuare le attuali linee nette di demarcazione tra le professioni.

- *Rafforzare i meccanismi di monitoraggio sui procedimenti di costituzione delle nuove imprese, sugli appalti pubblici e sugli accordi di mutuo riconoscimento.*

Per far sì che i cittadini e le imprese si avvantaggino dei benefici delle riforme, è necessario ora vigilare sul relativo processo di semplificazione e apportare i necessari interventi correttivi.

A fine di aumentare l'impatto delle riforme sull'apertura dei mercati sarà opportuno monitorare la semplificazione delle procedure amministrative, in particolare le modalità di espletamento dei pubblici appalti, e il rispetto degli accordi di mutuo riconoscimento. Un altro settore cui dedicare grande attenzione è lo sviluppo degli *sportelli unici*, per verificare quanto effettivamente essi riducano i tempi di costituzione delle nuove imprese. Una particolare attenzione andrebbe dedicata al loro utilizzo da parte degli operatori stranieri. Negli appalti pubblici sarà opportuno estendere la vigilanza della nuova autorità dai soli lavori pubblici anche agli acquisti di beni e servizi. L'individuazione di parametri valutativi e quantitativi di raffronto consentirebbe di riconoscere potenziali problemi di implementazione. Tra i possibili parametri, citiamo il numero degli enti appaltanti, il valore dei contratti, i tipi di gara e le percentuali dei beni d'importazione. Per accelerare l'abbattimento delle barriere è anche consigliabile vigilare sul grado di osservanza degli AMR nel mercato nazionale. Infine, per consentire la programmazione tempestiva delle possibili misure di intervento sarebbe consigliabile far gestire l'intero processo di ricognizione da un'unica struttura centrale.

Migliorare il livello di trasparenza della riforma della regolazione e l'impegno per la sua attuazione rafforzando ulteriormente, ai più alti livelli istituzionali, la politica di qualità della regolazione già in atto, garantendone il carattere vincolante per tutti i ministeri e assicurando l'individuazione di obiettivi quantificabili per la riduzione degli oneri normativi e amministrativi.

Rafforzare l'attuale processo di riordino dei poteri pubblici di regolazione per accrescerne ulteriormente i risultati.

Attualmente, parti di riforma della regolazione si rinvencono in fonti di varia natura e ripartite tra più istituzioni. L'attuale politica di riforma della regolazione (cioè di uso appropriato dei poteri pubblici di regolazione) ha rappresentato un passo in avanti fondamentale per la razionalizzazione del sistema normativo. Per aumentarne l'efficacia, occorre chiarire meglio gli indirizzi politici e le priorità individuate, assicurare la coerenza dei criteri e ribadire la necessità di prevenire duplicazioni e incongruenze. Obiettivi quantitativi (in termini di riduzione numerica delle licenze e riduzione percentuale degli oneri amministrativi) verranno a responsabilizzare il personale ministeriale e ad indurlo ad un impegno più fattivo. Inoltre è consigliabile ampliare l'ambito della riforma, estendendolo dalla pubblica amministrazione e dalla Camera dei Deputati a tutti gli altri enti di regolamentazione (autorità indipendenti, Senato e tutti gli altri enti dotati di potestà regolamentare, regioni).

- *I benefici aumenteranno nella misura in cui i relativi obiettivi saranno condivisi dal Parlamento e dalle regioni.*

Sarebbe particolarmente utile che l'esecutivo e il Parlamento - e finanche le regioni - riuscissero a concordare criteri comuni atti a garantire la qualità di tutta la legislazione primaria e secondaria. In tal caso, l'Italia si collocerebbe all'avanguardia del movimento di riordino normativo in ambito OCSE.

Il Paese dovrà ridisegnare le sue procedure di formazione delle regole ed enunciare con chiarezza, in un unico documento, il ruolo di tutti i soggetti associati al processo.

L'attuale sistema di controllo della qualità della regolazione è il prodotto di numerosi interventi procedurali susseguitisi nell'arco di anni. Di qui la sua complessità e relativa rigidità, lo sbilanciamento verso controlli di tipo legalistico e la necessità, per garantirne la coerenza, di un'azione concertata tra molti enti. Come in passato negli Stati Uniti, anche in Italia il tutto non è la semplice somma algebrica delle sue parti, poiché le risorse, già scarse, invece di essere finalizzate al conseguimento di precisi obiettivi prioritari, sono state ripartite sull'intero sistema a caso e in maniera parcellizzata. Di qui la necessità che il paese ridisegni le sue procedure di istruttoria normativa ed enunci con chiarezza, in un unico documento, il ruolo richiesto a tutti i soggetti associati al processo. In particolare, sarà opportuno definire chiaramente i compiti, gli obblighi e le responsabilità dei singoli soggetti che intervengono in fase di stesura dei disegni di legge e schemi di regolamento e delimitare, rivedendo gli apporti del DAGL, del Nucleo, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti in qualità di soggetti esterni ai ministeri. In considerazione dei compiti già svolti da altre istituzioni, il contributo della Corte dei Conti alla qualità della normazione sembra alquanto modesto.

Rafforzare l'attenzione ai risultati delle politiche attuate, attraverso la valutazione del grado di attuazione delle norme (compliance) e dei meccanismi di controllo della loro osservanza (enforcement), includendo nell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) una valutazione del livello di attuazione delle norme, prendendo in considerazione, al momento in cui si pone mano alla revisione o modifica delle normative vigenti, le difficoltà incontrate dai cittadini e dalle imprese nella loro attuazione.

Le criticità nell'osservanza delle regole necessitano ancora di essere meglio approfondite.

L'Italia ha considerato poco la dimensione del grado di attuazione delle norme e dei meccanismi di controllo della loro osservanza: queste criticità devono essere risolte. Sui cittadini e sulle imprese gravano ancora oneri in gran parte non necessari, causati dall'accumularsi delle norme nel tempo e da un inadeguato coordinamento tra i ministeri e le autorità di regolazione, e tra il governo centrale e le autonomie territoriali. Ciò riduce il grado di applicazione delle

regole e mina la capacità dello Stato di perseguire i suoi obiettivi. Includere nell’AIR la valutazione *ex ante* dell’applicazione della legge sull’amministrazione e delle aspettative sull’osservanza delle regole può rappresentare un primo passo, come lo è stato in Canada. Per mettere a frutto le esperienze e le competenze del Nucleo, l’Italia potrebbe incaricare questa struttura di effettuare la valutazione e il monitoraggio dei risultati della regolazione, focalizzandosi sulla qualità dell’attuazione e del livello di osservanza della stessa. Un’interessante esperienza da seguire è costituita dalle iniziative del Ministero della giustizia dei Paesi Bassi in questo settore.

Promuovere la trasparenza nella regolazione all’interno della pubblica amministrazione nel suo complesso, mediante l’adozione di procedure di “notice and comment” e la creazione di un “registro centralizzato”.

- *Istituzione di un registro centralizzato degli adempimenti amministrativi con funzioni di certificazione ufficiale delle formalità prescritte.*

L’Italia dovrebbe creare una fonte unitaria, avente valore legale, ricognitiva delle procedure amministrative, uno strumento particolarmente utile per le piccole e medie imprese.

296. L’Italia sta già attuando un ambizioso progetto, il portale centrale di interazione tra l’amministrazione e il mondo delle imprese. Nel quadro di questo progetto, l’Italia dovrebbe istituire una fonte ufficiale delle procedure amministrative, uno strumento particolarmente utile per le piccole e medie imprese. Un registro ufficiale delle procedure, come in Messico, o dei moduli, come in Francia, aumenterebbe notevolmente il livello di trasparenza per gli utenti per quanto concerne i contenuti e la forma delle attività ammesse e costringerebbe a razionalizzare le normative dei ministeri di settore. Il registro dovrebbe essere consultabile in rete. La creazione del registro potrebbe essere collegata ad una procedura di certificazione, nel senso di contraddistinguere con un marchio di qualità tutti i procedimenti. La “certificazione dei procedimenti vigenti” (*positive security*) accresce ulteriormente la fiducia del mercato e riduce gli oneri di documentazione e ricerca a carico delle imprese e dei cittadini (per ‘certificazione dei procedimenti vigenti’ si intende l’inclusione delle normative in un registro ufficiale che ne convalidi la vigenza giuridica). In futuro dovrebbero essere istituiti analoghi registri a livello locale, collegati al registro nazionale, per ridurre ulteriormente gli oneri a carico degli utenti.

- *Rafforzare ulteriormente la consultazione pubblica attraverso procedure e criteri standard e adottando le procedure di “notice and comment” a livello governativo.*

Ulteriori misure sono

L’istituzione dell’Osservatorio sulle Semplificazioni

possibili per estendere gli ambiti di consultazione e potenziarne gli effetti, e ridurre i rischi di indebite interferenze da parte di interessi speciali.

rappresenta un passo importante nella consultazione pubblica. Questo foro permanente costituisce un'opportunità preziosa per associare al processo un maggior numero di soggetti portatori di interessi, con presumibili benefici in termini di qualità della regolazione, legittimazione e osservanza delle norme. Due iniziative potrebbero rapidamente migliorare la portata e la qualità dei processi di consultazione e ridurre i rischi di indebite interferenze da parte di particolari gruppi di interessi.

- In primo luogo, nella legge n. 400/1988 (o in altra legge) si dovrebbe prevedere che sia obbligatorio svolgere il prima possibile, durante l'istruttoria normativa, la consultazione pubblica. Dovrebbero essere stabiliti e armonizzati criteri e parametri minimi, ma verificabili, sulla consultazione valevoli per tutti gli enti di regolazione. Ad esempio, le parti consultate dovrebbero poter accedere allo schema di AIR, così come allo schema del provvedimento normativo. Dovrebbe, inoltre, essere stabilito un termine utile minimo per la consultazione (almeno 15 giorni, preferibilmente 60 giorni). Dovrebbero essere predisposte e pubblicate risposte scritte ai commenti. La diffusione dei documenti su Internet costituisce un potente veicolo di ampliamento degli ambiti di consultazione, come si rileva dalle recenti esperienze del Ministero dell'ambiente.
- In secondo luogo, sarebbe opportuno prevedere per legge il ricorso alle procedure di "notice and comment" per tutte le iniziative normative. L'esperienza di altri paesi dimostra come questo meccanismo possa costituire un utile complemento delle procedure d'ufficio, contribuendo a prevenire varie forme di abuso. L'effettività delle norme sul ricorso alle procedure di "notice and comment" risulterebbe ulteriormente rafforzata da una migliore informazione in termini di accessibilità all'AIR (vedi sopra).

Incrementare i benefici derivanti dal decentramento, incoraggiando l'adozione di migliori prassi di regolazione a livello regionale e locale.

- *Varare una legge quadro che obblighi tutti gli enti locali a limitare l'estensione di concessioni e adottare procedure di aggiudicazione più trasparenti.*

Migliorare la concorrenza nel settore dei servizi pubblici locali.

Un progetto di legge in discussione in Parlamento intende migliorare la concorrenza nei servizi pubblici locali. I comuni resterebbero proprietari delle infrastrutture, ma ne attribuirebbero l'uso e la gestione a imprese private concessionarie, scelte con procedure di gara aperte. Ciò comporterebbe indubbi benefici sulla struttura dei servizi locali, dove presumibilmente vi saranno importanti operazioni

di fusione e acquisizione. Tali riforme completerebbero e supporterebbero ulteriori riforme nazionali nei settori dell'energia elettrica e dei trasporti. Il progetto di legge dovrebbe ridurre il più possibile i casi di deroga e dovrebbe evitare di stabilire un periodo di transizione eccessivamente lungo.

- *Coordinare le iniziative di riforma della regolazione con le regioni e i comuni e assisterli nella creazione di strumenti di gestione della qualità della regolazione.*

Per salvaguardare i risultati positivi conseguiti a livello nazionale attraverso la riforma della regolazione occorreranno intensi sforzi per promuovere la qualità della regolazione anche a livello regionale e locale.

Il decentramento delle funzioni regolamentari può causare problemi in termini di coerenza ed efficienza del sistema normativo nazionale nel suo complesso. Per salvaguardare i risultati positivi conseguiti a livello nazionale attraverso la riforma della regolazione occorreranno intensi sforzi per promuovere la qualità della regolazione anche a livello regionale e locale. L'adozione da parte delle regioni e dei comuni di programmi di riforma basati su principi conformi a quelli nazionali dovrebbe facilitare il raggiungimento di una maggiore uniformità di azione. A tale riguardo, bisognerebbe tenere in considerazione l'ipotesi di utilizzare al meglio i poteri e le competenze della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata come sede di confronto e di verifica su questi temi. Questi due organi consultivi dovrebbero, inoltre, essere dotati di strumenti in grado di sanare eventuali conflitti di potere in materia di normazione. Tra le altre strategie di supporto alle regioni e agli altri enti locali per l'adozione di programmi di riforma della regolazione, possono essere annoverati: l'istituzione e l'attuazione di efficaci strumenti quali l'AIR e procedure di consultazione pubblica sul modello del "notice and comment"; il ricorso alle tecniche di *benchmarking* e la predisposizione di verifiche sulle professionalità sviluppate a livello regionale, che potrebbero essere effettuate nelle Conferenze insieme agli stessi rappresentanti degli enti. Infine, il governo centrale dovrebbe continuare ad incentivare le buone pratiche di regolazione delle amministrazioni locali attraverso fondi e programmi mirati.

Assicurare un approccio responsabile, trasparente e coerente nella regolazione delle autorità indipendenti, estendendo alle stesse le procedure di controllo e i principi in materia di qualità della regolazione vigenti a livello governativo. Un primo intervento dovrebbe consistere in una valutazione indipendente e di alto livello della performance e dei metodi di lavoro delle autorità di regolazione di settore.

Anche le attività delle

Nel quadro del proprio programma di privatizzazioni, l'Italia ha istituito diverse nuove autorità di regolamentazione

nuove autorità di regolamentazione di settore dovranno essere opportunamente monitorate.

di settore. Negli ambiti di loro rispettiva competenza, queste autorità operano in piena indipendenza. Almeno in parte, la loro istituzione è anche espressione di scarsa fiducia del mercato nel tradizionale apparato ministeriale. Data la difficoltà di tracciare un bilancio definitivo dell'azione individuale e collettiva di enti di così recente istituzione, sarà necessario seguire le loro attività con attenzione. Il proliferare di questi nuovi enti, non soggetti al controllo politico che il Parlamento esercita tradizionalmente sui ministeri, potrebbe generare conflitti di potere. Inoltre, duplicazioni di norme e indirizzi normativi difformi potrebbero generare margini di inefficienza. Nell'applicazione della legge antitrust, questi enti dovranno attenersi alle decisioni dell'Autorità Antitrust, cui è attribuita la competenza esclusiva (con esclusione del solo settore bancario) in materia di vigilanza sulla concorrenza. Infine è auspicabile che tutte le autorità indipendenti adottino sistematicamente procedure qualitative di verifica come l'AIR e le consultazioni pubbliche ed interministeriali. Nella fase iniziale, sarebbe consigliabile nominare una commissione di esperti indipendenti ed incaricarla di relazionare periodicamente sull'andamento delle attività di questi enti (da valutarsi in relazione a precisi parametri di riferimento, considerando anche il grado di efficienza nell'uso delle risorse).

Rafforzare le normative sulla qualità della regolazione a livello nazionale, regionale e locale, perfezionando gli strumenti per l'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR), la consultazione pubblica e la ricerca di alternative alla regolazione e formando i dipendenti pubblici al loro utilizzo.

Nel 1999 sono state intraprese alcune rilevanti iniziative per migliorare la qualità della nuova regolazione. L'istituzione del Nucleo e dell'Osservatorio, così come l'introduzione sperimentale dell'AIR, dovrebbero condurre al miglioramento della qualità della regolazione. Uno strumento come l'AIR richiede non soltanto di essere ben strutturato, ma anche sistematicamente utilizzato nelle procedure amministrative e osservato indipendentemente dalle resistenze dei regolatori.

- *Rendere più incisivo il contributo dell'AIR nel processo di miglioramento della regolazione: imponendo per legge il metodo dell'analisi costi-benefici; concentrando l'analisi sulle norme più importanti; valutando l'impatto delle regole proposte sulla concorrenza e sull'apertura dei singoli mercati; monitorando costantemente il grado di applicazione e il livello di osservanza delle norme; estendendo l'AIR anche alle regole poste dalle autorità*

indipendenti.

Il Governo ha elaborato un programma AIR ben strutturato, ma esso necessita di essere potenziato.

Il Governo ha elaborato un programma AIR ben strutturato e ad ampio spettro. La sperimentazione della durata di un anno, attualmente in corso, ne permetterà un ulteriore affinamento. Ulteriori interventi potrebbero, tuttavia, migliorare i risultati del programma AIR. Di fatto, alcune carenze si sono già manifestate. Innanzi tutto, l'analisi costi-benefici dovrebbe fungere da principio guida per l'AIR. Questo principio è contenuto nella nuova guida dell'AIR, ma non è previsto come fondamentale dalla legge. Una piena analisi costi-benefici di tipo quantitativo non è richiesta per la maggior parte degli interventi regolativi; dovrebbe tuttavia essere imposto per legge che ogni AIR giustifichi i costi in base ai benefici e presenti sistematicamente delle stime per entrambi. Secondariamente, un chiaro meccanismo non discrezionale di selezione, che concentri l'analisi solo sulla regolazione con maggiore impatto migliorerebbe il rispetto della procedura di AIR e ridurrebbe i costi. In terzo luogo, un'analisi sugli impatti della regolazione sulla concorrenza e sull'apertura del mercato è stata recentemente imposta dalla guida AIR: si tratta di un'iniziativa positiva, che potrebbe essere rafforzata se l'AIR fosse sottoposta all'Autorità Antitrust per un opportuno esame. Le autorità di regolazione di settore sono state esentate dall'applicazione di strumenti generali come l'AIR. Tuttavia, questi soggetti adottano normative in ambito economico che producono significativi costi diretti e indiretti. Questa lacuna nella generale politica di riforma della regolazione dovrebbe essere colmata.

- *Formare i dipendenti statali e regionali nell'uso delle tecniche di analisi di impatto della regolamentazione e integrare l'AIR con i risultati delle procedure di consultazione "notice and comment".*

E' necessario sviluppare professionalità in materia di AIR negli enti di regolazione; l'AIR va inoltre integrata con le procedure di consultazione "notice and comment".

Perché il programma AIR possa dispiegare tutti i suoi potenziali effetti positivi, dovrebbero essere adottate due misure. Primo, la professionalità del personale dei soggetti pubblici con funzioni di regolazione deve essere sviluppata rapidamente. Attualmente, i livelli di professionalità sono bassi e di analisi quantitativa dei dati rimane scarso. Attualmente, però, è allo studio un accordo tra l'ISTAT e le pubbliche amministrazioni, con lo scopo di fornire i dati necessari alle unità statistiche delle amministrazioni centrali con il compito di effettuare l'AIR. Secondo, l'adozione di un meccanismo di consultazione "*notice and comment*" aperto alla più ampia cerchia di interessi garantisce una migliore qualità dell'AIR. Pertanto, l'AIR dovrebbe essere integrata pienamente da procedure di consultazione "*notice and comment*". Ciò comporterà non solo una maggiore

trasparenza e responsabilizzazione nell'utilizzo di questo strumento, ma potrà divenire un'arma potente a disposizione di chi utilizza l'AIR per migliorare attraverso la comparazione dei dati, il *benchmarking*, la pubblicizzazione dei risultati e gli scambi reciproci di esperienze. Programmi di formazione simili sono necessari a livello regionale.

- *Promuovere l'adozione di strumenti alternativi alla regolazione tradizionale, predisponendo idonee attività di indirizzo e formazione.*

I soggetti pubblici con funzioni di regolazione devono essere indotti a utilizzare alternative di tipo regolatorio e non regolatorio al tradizionale modello di regolazione di tipo "command and control".

Il ricorso ad alternative di tipo regolatorio e non regolatorio al tradizionale modello di regolazione di tipo "command and control" può aumentare l'efficacia delle politiche e ridurre i costi. I soggetti pubblici con funzioni di regolazione devono essere indotti, attraverso un approccio orientato al risultato, a considerare il ricorso a misure alternative alla regolazione e a individuarne alcune per specifiche questioni di politiche di settore. Ciò richiede una forte spinta da parte del "centro" del Governo, unitamente alla predisposizione di corsi di formazione, di linee guida e dell'assistenza da parte di esperti ove necessario. Laddove norme rigide e una cultura legalistica impediscono il ricorso a misure alternative più efficaci, possono risultare necessarie riforme della regolazione di più ampia portata, al fine di rendere possibile una maggiore innovazione e sperimentazione.

Accrescere l'importanza, la velocità e la portata dell'attività di revisione delle leggi e dei principali atti normativi secondari, accelerando il processo di redazione di testi unici e utilizzando l'AIR e i principi di concorrenza.

È necessaria una drastica riduzione del numero delle leggi, dei regolamenti e delle procedure e formalità burocratiche, soprattutto di quelle ormai in disuso ...

Tutte le istituzioni centrali devono ridurre drasticamente lo stock delle leggi e delle disposizioni comprese in normative ormai desuete, degli atti normativi secondari e delle procedure e formalità amministrative, rendendo così maggiormente effettivi quelli che restano in vigore. L'impegno a riordinare il quadro normativo mediante la redazione di testi unici entro tre anni rappresenta un passo importante per affrontare questo rilevante problema. L'aver affidato al Nucleo questo compito garantisce che l'attività di riordino incorpori, indirettamente, i principi di qualità della regolazione. Comunque, la redazione di testi unici su 11 diversi settori organici potrebbe già costituire un sovraccarico delle risorse del Nucleo. Il Parlamento e il Governo dovrebbero pertanto attribuire una maggiore priorità e più consistenti risorse al riordino, nei prossimi 5 anni, dell'ordinamento. I risultati del progetto dipenderanno anche dalla efficacia della sua impostazione tecnica e dall'individuazione di materie

prioritarie ad opera di esperti. Nell'individuazione delle materie potenzialmente legate a maggiori oneri sarà possibile scegliere tra due diversi metodi illustrati brevemente qui di seguito.

- Uno specifico elenco di norme da riordinare per settori può essere predisposto da un soggetto autorevole e indipendente, tenuto a rendere conto del proprio operato. Un possibile modello è il riordino della legislazione in senso pro-competitivo già completato in Australia.
- Un altro possibile modello per l'Italia potrebbe essere il modello svedese.⁵⁹ Nel quadro del cosiddetto 'progetto ghigliottina', negli anni '80 il Governo cancellò centinaia di leggi e regolamenti non registrati a livello centrale. Nel 1984 il Governo si rese conto di non riuscire a determinare con certezza le norme vigenti. Per razionalizzare il proprio ordinamento giuridico e, insieme, creare un registro di tutte le formalità burocratiche in vigore, ordinò a tutti gli uffici governativi di compilare gli elenchi completi della normativa di settore entro il 1° luglio 1986. All'atto della compilazione degli elenchi (che richiese un anno), le norme ormai antiquate e non più indispensabili furono enucleate dagli stessi enti e sottoposte all'esame dei funzionari ministeriali. In tal modo, l'onere della prova necessario per il mantenimento delle norme esistenti fu letteralmente rovesciato. Allo scattare della "regola della ghigliottina", "centinaia di normative non registrate ... furono automaticamente annullate" senza bisogno di altri interventi legislativi. Per il futuro fu disposto che tutte le nuove norme e quelle intese ad emendare disposizioni vigenti dovessero essere registrate il giorno successivo a quello di adozione.

La politica della concorrenza dovrebbe essere rafforzata ...

Potenziare i poteri di vigilanza dell'Autorità Antitrust sia nel settore pubblico, sia nel settore privato.

- *Potenziare i controlli di qualità sulla legislazione valutando anche l'impatto dei provvedimenti sulla concorrenza.*

...introducendo l'analisi dell'impatto sulla concorrenza nel processo di produzione normativa...

Per migliorare l'inserimento dei principi della concorrenza nel sistema regolamentare numerose e importanti iniziative sono state recentemente assunte. Una volta che l'AIR sia praticata correntemente nel processo di produzione normativa, è opportuno che l'analisi dell'impatto sulla concorrenza divenga un esplicito criterio di valutazione e che la stessa Autorità sia chiamata al riguardo a fornire un contributo attivo e continuativo. I vantaggi consisterebbero nell'individuazione dei problemi in fase molto precoce e nella programmazione tempestiva degli interventi correttivi. Le stesse valutazioni e la partecipazione dell'Autorità dovranno

essere estese anche al riordino della normativa esistente e alla preparazione dei testi unici. Un recente decreto ha disposto la partecipazione di un rappresentante dell'Autorità all'*Osservatorio sulla* semplificazione delle norme e delle procedure. Anche nel nuovo manuale di guida all'AIR, pubblicato nel dicembre 2000 dal Nucleo per la semplificazione, affidato alla responsabilità del Ministro per la funzione pubblica, si raccomanda di completare l'AIR con analisi destinate a valutare l'impatto delle norme sul mercato e sulla concorrenza.

- *Aumentare i casi di applicazione della normativa ai cartelli segreti tra imprese.*

... prestando maggiore attenzione ai problemi di accordi anticompetitivi tra imprese ...

L'attenzione ai settori delle grandi infrastrutture deve continuare, ove necessario. Si tratta di un'attività di applicazione della legge ormai consolidata. Adesso i problemi saranno soprattutto quelli della repressione della collusione tra imprese. Nel sistema italiano, l'obbligo di dare riscontro a tutti gli esposti ostacola l'Autorità nello stabilire priorità alla propria azione. Tuttavia, pur riconoscendo che il carico di lavoro segue strettamente il flusso delle denunce, è probabile che aumenteranno gli esposti relativi a problematiche orizzontali, via via che l'Autorità aumenterà i propri interventi su queste fattispecie.

- *Migliorare gli strumenti sanzionatori per dare maggiore efficacia agli interventi dell'Autorità.*

... rafforzando le sanzioni e introducendo maggiore flessibilità nella loro applicazione ...

308. Per perseguire efficacemente casi di collusione orizzontale, l'Autorità necessita di strumenti sanzionatori più efficaci, in particolare della possibilità di azzerare la sanzione pecuniaria per indurre una o più imprese che partecipano ad un cartello a farsi avanti e a denunciare le altre. Poiché le associazioni di imprese sono oggi il veicolo privilegiato delle intese, per esercitare una maggiore azione di deterrenza l'Autorità, nel caso di violazione della legge da parte delle associazioni deve poter comminare sanzioni più consistenti alle associazioni medesime, o sanzioni direttamente riferite alle imprese associate. Norme in tal senso sono in corso di approvazione. Nel febbraio 2001, il Parlamento ha approvato una legge che allarga i poteri dell'Autorità in materia di sanzioni, consentendole di irrogare sanzioni sia più elevate che più ridotte. Sarebbe essenziale, inoltre, attribuire all'Autorità il potere di emanare provvedimenti d'urgenza. In rapporto ai tempi degli altri procedimenti e processi, le istruttorie dell'Autorità sono ragionevolmente brevi. Ciò nonostante, poiché talvolta i comportamenti restrittivi della concorrenza producono immediatamente danni gravi e irreparabili, un intervento che giungesse con un ritardo di sei mesi sarebbe privo di efficacia. Attualmente i provvedimenti

d'urgenza sono emessi dal giudice - ma l'interposizione di un ulteriore soggetto decisore esaspera ulteriormente i ritardi. Per attribuire all'Autorità anche questo potere occorre un emendamento alla legge istitutiva.

Maggiori poteri sono auspicabili anche per le istruttorie in materia di pubblicità ingannevole. Le sanzioni attualmente previste non sempre consentono di rimediare ai danni arrecati alla concorrenza da una campagna pubblicitaria ingannevole. L'Autorità può disporre che l'azienda condannata diffonda un messaggio rettificativo, ma quest'ultimo, giungendo con notevole ritardo rispetto all'originaria campagna pubblicitaria, rischia di avere un impatto di gran lunga inferiore a quello dell'originario messaggio ingannevole. Di qui la necessità che l'Autorità abbia gli strumenti per garantire che l'ingannevolezza del messaggio venga efficacemente corretta da tempestive informazioni di rettifica. Un'ulteriore possibilità sarebbe estendere le sanzioni pecuniarie previste dalla legge antitrust anche ai casi di pubblicità ingannevole, nel senso di comminare una sanzione non soltanto in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni dell'Autorità, ma anche per l'originaria violazione.

- *Uniformare i tempi dell'istruttoria delle concentrazioni a quelli previsti in altri ordinamenti.*

...adeguare i tempi delle istruttorie in materia di operazioni di concentrazione a quelli dell'UE ...

Adeguare i tempi di istruttoria dell'Autorità sui casi di concentrazione a quella dell'Unione Europea significherebbe semplificare le procedure, eliminando possibili fonti di incertezza; attribuirebbe, inoltre, all'Autorità il tempo necessario per esperire indagini più approfondite in quei pochi casi in cui ciò risulti necessario.

- *Abolire l'attuale tetto al contingente del personale dell'Autorità.*

...e aumentare il personale dell'Autorità.

Non potendo assumere i dipendenti di cui avrebbe bisogno, l'Autorità è a corto di personale. Malgrado la congruità delle sue risorse finanziarie, e pur avendo un numero di addetti inferiore a quello di altre autorità indipendenti, l'Autorità non può aumentare il suo organico oltre i limiti fissati per legge. In previsione dell'aggravio di lavoro insito nelle future indagini sui cartelli e dopo il coinvolgimento dell'Autorità nel processo di riordino qualitativo della legislazione, sarebbe opportuno abolire il divieto e autorizzarla a utilizzare le risorse di bilancio per rafforzare le sue dotazioni di personale secondo le necessità.

Adottare ulteriori interventi per incrementare l'efficienza

delle procedure doganali.

L'Italia ha fatto notevoli progressi nella realizzazione di un sistema doganale moderno, anche se alcune misure aggiuntive potrebbero incrementarne ulteriormente l'efficienza. Per potenziare il sistema elettronico di scambio dei dati (EDI), l'introduzione dell'auto-sdoganamento on-line è una delle misure da considerare. Questa procedura potrebbe, infatti, facilitare e velocizzare le operazioni di esportazione e transito, traducendosi in risparmi di costo e tempo.

Nel mercato dell'energia elettrica, adottare misure per accrescere la competizione...

- *Richiedere nel breve termine ulteriori cessioni di impianti di produzione da parte dell'ENEL.*

Se, dopo il 2003, le tariffe di mercato resteranno al di sopra dei livelli competitivi, e se i nuovi entranti e la capacità di importazione saranno insufficienti a creare una concorrenza efficace, bisognerà iniziare una trattativa per ulteriori cessioni. Qualora, invece, vi sarà evidenza dello sviluppo di una concorrenza efficace, si dovranno eliminare le restrizioni antitrust imposte all'ENEL, in modo che tutti i produttori possano competere nell'intero mercato.

- *Richiedere la separazione delle attività di trasmissione dalle attività di produzione, qualora non vengano eliminati i vincoli di trasmissione o vi sia discriminazione nell'accesso.*
- *Aumentare la capacità di trasmissione di elettricità da altri paesi, in modo che i consumatori italiani possano godere dei benefici derivanti da una forte concorrenza in altri paesi.*
- *Ridurre i tempi delle concessioni per la distribuzione dell'elettricità e pensare di rilasciare le suddette concessioni mediante gare competitive (come per altri servizi locali).*

...aumentare l'efficienza degli acquirenti nel mercato e...

- *Fornire forti incentivi economici all'Acquirente Unico per l'approvvigionamento di potenza ed energia al minor costo possibile (ad esempio si potrebbero dare incentivi ai manager). Garantire che ogni contratto di lungo periodo sottoscritto dall'Acquirente Unico non blocchi l'ulteriore liberalizzazione dei clienti.*

- *Liberalizzare tutti i consumatori al più presto possibile, almeno nel medio termine.*

...modificare la struttura tariffaria, al fine di migliorare i livelli di efficienza del settore.

- *Fare in modo che le tariffe riflettano maggiormente i costi. Ciò determina una riduzione dello spreco di energia - quando le tariffe sono troppo basse -, ed evita il sotto-utilizzo - quando le tariffe sono troppo alte. Valutare l'eliminazione del requisito di uniformità delle tariffe nelle varie aree geografiche alla luce della non uniformità del costo di fornitura.*
- *Trasferire i sovrapprezzi per gli stranded costs e altri costi "sociali" nella parte invariante della tariffa.*
- *Rivedere la base su cui vengono definiti gli stranded costs, cercando di ridurli in maniera significativa.*

Anche nel settore del gas sono necessari interventi strutturali,

Nel settore del gas naturale, realizzare interventi per ridurre le barriere all'ingresso per le imprese che importano e vendono gas...

- *Richiedere la cessione della maggior parte degli impianti di stoccaggio necessari per gli importatori.*
- *La separazione aziendale dell'attività di trasmissione dovrebbe rappresentare un primo passo verso la separazione di detta attività dalle altre attività potenzialmente competitive.*

...ed un chiarimento del ruolo appropriato dello Stato.

- *Definire meglio gli obiettivi relativi alla sicurezza della fornitura. Limitare l'intervento dello Stato a quelle aree nelle quali i mercati non forniscono soluzioni appropriate. In particolare, eliminare il requisito legale di stoccare il 10% dell'utilizzo annuale di gas all'interno del territorio italiano, poiché la determinazione di prezzi stagionali, i contratti interrompibili e il tentativo di costruirsi una reputazione di credibilità presso gli acquirenti, rappresentano per i fornitori un incentivo sufficiente a gestire le forniture in maniera equilibrata. Analogamente, stabilire criteri chiari in base ai quali decidere se rilasciare o meno le autorizzazioni di importazione. Quando non è necessario, non imporre limiti alle importazioni.*

...e promuovere, direttamente, una struttura più competitiva per quanto concerne le importazioni di gas.

- *Ridurre la soglia anti-trust imposta all'ENI, portandola ad un livello che consenta ad un numero elevato di aziende*

competitive di entrare nel mercato. Ridurre a pochi anni la durata della soglia in modo da consentire il consolidamento delle nuove aziende sul mercato e non vincolare l'ENI, quando non necessario. Riesaminare le opzioni per la ristrutturazione dei contratti "take or pay" dell'ENI, magari vendendo il gas in altri paesi.

Nel settore del trasporto ferroviario, assicurare un severo controllo degli assetti regolativi per favorire la concorrenza...

E' necessario l'accesso alle infrastrutture ferroviarie

- *Per promuovere la concorrenza nel trasporto multi-modale, garantire l'accesso alle infrastrutture necessarie, a prezzi e condizioni non discriminatorie ed efficienti.*

...e incoraggiare la concorrenza nei mercati del trasporto locale passeggeri ...

...e i contratti non dovrebbero ostacolare la possibilità di uno sviluppo della concorrenza.

- *Realizzare interventi al fine di garantire che, quando è possibile la concorrenza nel mercato del trasporto locale passeggeri, ciò non venga impedito dai contratti di concessione aggiudicati mediante gare di appalto. Garantire che le altre clausole del contratto, quali la durata, non riducano il livello di concorrenza nelle gare.*

...aumentare gli incentivi all'efficienza per le FS...

Le gare competitive per i servizi ferroviari ridurrebbero i costi ...

- *Utilizzare meglio e in maggior misura le gare competitive per servizi quali la manutenzione e la costruzione, che potrebbero essere concessi a terzi, e per gli obblighi del servizio pubblico (quando questi ultimi sono definiti in termini di servizio finale fornito, piuttosto che in termini di tecnologia utilizzata per fornirli).*

...e altrettanto farebbero ulteriori passi verso la privatizzazione delle FS.

- *Impegnarsi a realizzare nel medio periodo la privatizzazione parziale delle FS, al fine di inserire nella loro gestione le discipline proprie del settore privato. Valutare la possibilità di una privatizzazione totale del comparto dei servizi di trasporto delle FS nel lungo periodo.*

...migliorare la qualità delle informazioni fornite agli organi di regolazione e ai policy-makers e ...

Migliorare la base istituzionale per la regolazione ...

- *Creare un organismo di regolazione, possibilmente sotto forma di un'Autorità indipendente per il trasporto senza interessi commerciali, al fine di: regolare, tra l'altro, il settore ferroviario per quanto concerne l'accesso alle infrastrutture, l'assegnazione delle tratte ferroviarie e la sicurezza; applicare alle FS e alle altre aziende ferroviarie la regolazione economica in maniera equa; fornire informazioni alle regioni al fine di facilitare la regolazione*

degli operatori dei servizi locali passeggeri.

- *Nel breve termine, definire e raccogliere i dati richiesti dal Ministero dei Trasporti e dalla futura Autorità per effettuare, tra l'altro, l'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione, la stima del costo dei singoli obblighi del servizio pubblico e dell'entità dei monopoli naturali.*

...analizzare il settore al fine di ampliare la riforma.

...e monitorare il settore per verificare se vi è la possibilità di ampliare la riforma.

- *Analizzare, entro il 2003, i vantaggi e gli svantaggi derivanti da ulteriori modifiche strutturali e di regolazione. Tra gli aspetti da analizzare vi sono: lo sviluppo della concorrenza nel trasporto multi-modale e nel trasporto merci per cercare di risolvere eventuali carenze; l'efficienza delle aziende ferroviarie italiane rispetto ad altre aziende ferroviarie, e l'effetto delle politiche di trasporto non su-ferro sul settore ferroviario.*

Realizzare una serie di interventi nel settore delle telecomunicazioni, al fine di rafforzare l'organismo di regolazione; imporre, ove necessario, misure di regolazione asimmetrica e mettere in atto tutele normative per i nuovi entranti .

Anche l'autorità indipendente del settore delle comunicazioni dovrebbe essere rafforzata

- *Garantire che l'AGCOM possa esercitare pienamente i propri poteri normativi, assicurando che abbia le risorse umane necessarie mediante un rapido reclutamento di staff.*

Il Governo italiano deve intervenire immediatamente per consentire all'AGCOM di far fronte pienamente ed autonomamente ai propri compiti istituzionali. Si dovrebbe terminare in tempi brevi la condivisione di competenze tra il Ministero e l'AGCOM e quest'ultima, incrementando il proprio staff , dovrebbe assumere la piena responsabilità del settore.

- *La number portability per la telefonia mobile e i servizi di WLL dovrebbero essere introdotti senza ritardi per promuovere la concorrenza nel mercato della telefonia mobile e nell'accesso locale.*

... i ritardi nell'avvio di nuovi servizi danneggiano i consumatori.

Data lo svantaggio dei nuovi entranti nel mercato della telefonia mobile e la mancanza di concorrenza nell'accesso locale, i ritardi nell'introduzione della *number portability* per la telefonia mobile e i dei servizi WLL danno un ulteriore vantaggio agli operatori della telefonia mobile già presenti sul mercato e all'ex-monopolista. L'AGCOM deve completare il processo di introduzione del WLL entro la metà

del 2001.

- *Al fine di promuovere la concorrenza, le procedure ed i requisiti per l'entrata nel mercato dovrebbero essere semplificati, trasformando le licenze individuali in autorizzazioni.*

La procedura di rilascio delle licenze dovrebbe essere semplificata...

Non è più necessario mantenere un sistema di licenze individuali per i servizi di telefonia vocale fissa, poiché i costi di regolazione sono superiori ai benefici. L'estensione del sistema di autorizzazioni anche ai servizi di telefonia vocale fissa, attualmente soggetti al sistema di rilascio di licenze individuali, eliminerebbe un onere di regolazione ormai non più necessario; inoltre, eliminerebbe i ritardi prima di poter entrare nel mercato.

- *La golden share sull'ex-monopolista dovrebbe essere eliminata; ciò al fine di consentire a quest'ultimo di svolgere le proprie attività senza la minaccia di un potenziale intervento del Governo; l'ex-monopolista dovrebbe essere assoggettato solo alle norme generali sulla concorrenza e sulla regolamentazione delle telecomunicazioni.*

...e la golden share dello Stato dovrebbe essere eliminata.

In un mercato liberalizzato, non vi è più motivo di imporre all'ex-monopolista norme specifiche, oltre quelle finalizzate alla tutela della concorrenza. La *golden share* non è necessaria, poiché già esiste un quadro legale e di regolamentazione che stabilisce i parametri entro i quali l'ex-monopolista deve operare.

- *Con l'aumentare della concorrenza, si dovrebbe rafforzare il ruolo della tutela della concorrenza nel mercato delle telecomunicazioni; inoltre si dovrebbe rivedere periodicamente ed adeguare la regolazione specifica del settore.*

Con lo svilupparsi della concorrenza, la regolazione del settore dovrebbe essere sostituita dal monitoraggio della concorrenza, esercitato dall'autorità garante della concorrenza.

L'AGCOM dovrebbe astenersi dal regolare aree o attività nelle quali si è già creato un livello sufficiente di concorrenza e sussistono le condizioni che consentiranno lo sviluppo di una concorrenza effettiva e sostenibile tra operatori. L'imposizione di una regolazione eccessiva del settore potrebbe impedire che si manifestino tutti i benefici derivanti dalla concorrenza. Si dovrebbe rivedere la regolazione periodicamente per stabilire se può essere semplificata. Si raccomanda di consentire a tutti gli operatori del mercato di richiedere una revisione della regolazione.

- *L' AGCOM deve attuare misure di regolazione pro-competitiva al fine di garantire un accesso equo ai clienti*

finali.

L'unbundling del local loop rappresenta una priorità.

Poiché nel *local loop* non vi è concorrenza, il ruolo dell'AGCOM è fondamentale per garantire un accesso equo all' "ultimo miglio". Per questa ragione viene data una positiva valutazione alla recente decisione di anticipare *l'unbundling del local loop*. L'AGCOM sta dando priorità a questo aspetto, in modo che i nuovi entranti possano avere accesso diretto agli utenti e competere sullo stesso piano con l'ex-monopolista.

LA GESTIONE DELLA RIFORMA DELLA REGOLAZIONE

La riforma della regolazione è stata attuata grazie alla combinazione di vari fattori presenti a livello nazionale ed europeo....

I progressi realizzati per quanto concerne la riforma sono il risultato delle pressioni esercitate a livello nazionale e delle direttive imposte dall'UE.

Molti dei progressi realizzati nel campo della riforma sono il risultato di pressioni esercitate a livello nazionale (tentativo di eliminare la corruzione, timori relativi alla competitività dell'Italia e cambiamento storico nel modo di intendere la natura dello Stato da parte dei cittadini) . Tuttavia i maggiori progressi nella riforma normativa che hanno determinato una riduzione dei livelli di tutela dei produttori, si sono verificati grazie all'autorità e alla guida dell'UE. Per quanto riguarda invece le riforme sul sistema di governo, l'Italia sta andando ben al di là degli standard europei nel migliorare la qualità della propria regolazione.

...per realizzare ulteriori progressi sarà necessario combattere contro forti interessi.

Non sarà facile realizzare ulteriori progressi.

La realizzazione di ulteriori progressi non sarà facile, poiché sono coinvolti forti interessi che cercano di bloccare e ritardare gli interventi in questa direzione. Esistono numerosi esempi in tal senso: l'opposizione alla liberalizzazione del settore del gas da parte del management delle aziende e degli enti locali; l'opposizione alla riforma delle ferrovie da parte dei sindacati e del ministero; l'opposizione alla riforma delle autostrade da parte del gestore principale (che opera in regime di monopolio) e degli enti locali, o mediante l'attuazione di nuove misure complesse che controbilanciano le misure finalizzate alla semplificazione. Anche le sezioni sindacali locali si sono opposte alle riforme della pubblica amministrazione e dei funzionari pubblici; infatti, alcuni dipartimenti dei ministeri hanno condotto una battaglia di retrovia per impedire la semplificazione delle procedure amministrative.

Tuttavia, frenare e ritardare le riforme è diverso dall'invertire il loro corso. Il ritmo e la direzione delle riforme sembrano solide grazie all'impegno politico. Nonostante il susseguirsi di otto governi diversi, le riforme non solo sono andate avanti, ma sono state anche accelerate. Per dirne una, la prima legge annuale di semplificazione è stata adottata quasi all'unanimità dalla Camera e dal Senato. La sfida sarà resa più ardua dal bisogno di tenere la rotta tra la necessità di lasciare alle riforme il tempo sufficiente per ottenere risultati e la crescente impazienza di importanti settori della società, i quali sostengono che le riforme non procedono abbastanza in fretta.

NOTE

1. Barca, F. el. Visco (1993).
2. OCSE (1991), p. 61.
3. Per un ulteriore approfondimento cfr., OCSE (1995), p. 79. Cfr. anche Barca *et al.* (1994a e 1994b).
4. Cfr. Goldstein e Nicoletti (1996), p. 438.
5. OCSE (1995), p.80.
6. Cfr. OCSE (1999d).
7. In maniera più specifica, cfr., OCSE (1994), pp. 116-125.
8. Barca (1999), p.8.
9. Le Agenzie pubbliche ed autonome, la principale forma di impresa pubblica fino al 1992, non erano soggette alle norme del codice civile che regolano il fallimento. Cfr. OCSE (1994), p.120.
10. Questi incentivi cominciarono a sparire a causa delle conseguenze della prima crisi petrolifera. Tuttavia, quando erano ancora in vigore, le politiche sulla concorrenza subirono cambiamenti positivi, rafforzando un clima mondiale di fiducia e di forti investimenti.
11. Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1996), pp. 12-16.
12. Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1996), pp. 13.
13. Cfr. OCSE (1991), p.65. Cfr. anche Goldstein e Nicoletti (1996).
14. Cfr. Barca e Visco (1993).
15. OCSE (1994), p. 123.
16. OCSE (1995), p. 68-69.
17. Questo paragrafo si occupa solo delle riforme relative alle regolazioni economiche.
18. Per un ulteriore approfondimento cfr. OCSE (2000a) e Gonenc, Maher e Nicoletti (2000). Per un'indagine sulle conseguenze economiche delle varie esperienze di regolazione settoriale nei paesi OCSE cfr. OCSE (2001).
19. Per un approfondimento, cfr. OCSE (2000) Economic Survey of Italy.
20. OCSE (2000b), p. 49-51.

21. Per un ulteriore approfondimento su questi argomenti cfr. Bassanini, A., S. Scarpetta e I. Visco (2000), e Bassanini, Scarpetta e Hemmings (2001).
22. Cfr. il recente documento OCSE (2000d) sulla separazione verticale.
23. Barca (2000).
24. Commissione Europea (1999). Per un maggiore approfondimento dei collegamenti tra riforme normative settoriali e sviluppi del mercato del lavoro nell'Unione Europea, cfr. Nicoletti, Haffner, Nickell, Scarpetta e Zoega (2001).
25. Governo italiano (2000).
26. ISTAT - Unioncamere, Marzo 2000.
27. Cfr. Battini, S. (1998), p. 89. Per le difficoltà in fase di attuazione degli interventi di semplificazione cfr. Lacava, C. (1998), p. 101. Ambedue questi autori mettono in evidenza le resistenze degli amministratori.
28. *Fonte:* Dipartimento della Funzione Pubblica, febbraio 2001. Le procedure da riordinare (L. n. 59/1997, 191/98 e 50/1999): n. 184ⁱ procedure già riordinate (pubblicate nella Gazzetta Ufficiale o approvate dal Consiglio dei Ministri: n. 93ⁱ procedure in attesa di essere sottoposte all'approvazione del Consiglio dei Ministri entro marzo 2001: n. 16ⁱ procedure che non richiedono più l'emissione di un decreto di semplificazione (in quanto le relative materie sono già state riordinate grazie all'abrogazione di importanti disposizioni o per mezzo di misure alternative alla legislazione): n. 54.
29. Oltre a questi particolari, citiamo anche stipendi più bassi di quelli del settore privato, rigidità di progressione di carriera e di trattamento economico. Interessanti articoli su questo tema sono: S. Cassese (1993), n. 67/93, p. 335 ss.; C.D'Orta (1993), pp. 347 ss., Y. Meny (1993), pp. 349 e G. Melis (1998), p. 74.
30. Presentazione di Franco Bassanini, Ministro per la Funzione Pubblica, all'OCSE, 4 maggio 2000.
31. Lacava, C. (1998), p. 65.
32. Di grande importanza è anche la L. 537/93, che ha riordinato la disciplina generale degli enti di regolamentazione di settore e delle autorità indipendenti.
33. Franco Bassanini è ministro della pubblica amministrazione e della riforma dello stato dal 1996, ed ha ricoperto ininterrottamente l'incarico in quattro successivi governi.
34. Gli uffici legislativi che stendono materialmente i testi legislativi nei singoli ministeri svolgono anch'essi un ruolo significativo nel processo di gestione della regolazione.

35. Art. 3, comma 1, Legge 50/99.
36. Il Consiglio di Stato, istituito nel 1805, è basato sul modello francese ed è anche il massimo tribunale amministrativo e garante della legalità.
37. Di fatto controlla ogni anno milioni di atti, ad es. 5 milioni nel 1992, D'Auria, Gaetano (1993), p. 364.
38. L'istituto dell'autocertificazione è stato originariamente introdotto con la L. 15/1968 e successivamente potenziato con la L. 241/1990.
39. Per razionalizzare le norme in materia, il Governo ha in preparazione un testo unico sulla documentazione amministrativa.
40. D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, entrato in vigore a maggio 1999, potenziato dal DPR 420/2000.
41. Cfr. OCSE (1999), p. 109.
42. L. Cici e B.G. Mattarella, "Il decentramento" in *I governi del maggioritario*, p. 102.
43. I servizi di segretariato necessari per i lavori delle Conferenze sono assicurati da un apposito ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
44. Cfr. il documento della Confartigianato, *Incontro Confartigianato - OCSE*, maggio 2000.
45. Lacava, C. (1998). p. 102-103.
46. Kostoris, Fiorella (1996).
47. Deighton-Smith, Rex (1997), p. 221.
48. Fa eccezione la CONSOB, l'autorità di vigilanza sul mercato borsistico, che fu istituita nel 1974.
49. Le procedure di privatizzazione delle aziende di pubblici servizi sono state fissate in due precedenti leggi, n. 474/1994 e n. 127/1997.
50. I dati sono tratti da uno studio congiunto dell'ISTAT e di Unioncamere. "Communication of the Italian government to the OECD", May 2000.
51. Cfr., in proposito, il sondaggio tra le imprese condotto congiuntamente dalla Economist Intelligence Unit e da Business International (Business International, 2000). Labory e Malgarini (2000) presentano una sintesi di diversi sondaggi, tra cui quello dell'EIU.
52. Art. 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, legge quadro sui lavori pubblici.
53. Scorrendo l'elenco delle istruttorie pubblicato dalla Commissione Europea, si rileva la prevalenza di azioni a carico degli enti locali (cfr. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/infr/index.htm).

54. La creazione di una rete informatica tra gli uffici doganali e le aziende consente a queste ultime di inviare le bolle doganali ai primi per via elettronica. Successivamente le bolle sono elaborate automaticamente dai sistemi computerizzati degli uffici doganali. Il sistema risolve automaticamente una serie di inconvenienti e abbrevia i tempi di comunicazione. Per ulteriori particolari sul sistema EDI doganale, cfr. OECD (1999b).
55. Ai fini dell'efficienza, il livello di queste tariffe massime non dovrebbe essere così basso da scoraggiare l'ingresso, vale a dire che non deve essere inferiore al costo totale della nuova produzione.
56. OCSE (1999c): Stati Uniti, Canada, Giappone e Svizzera sono i quattro paesi che hanno un organo di regolazione responsabile sia per le telecomunicazioni, sia per la radiodiffusione.
57. La co-operazione formale tra l'AGCOM e il Ministero si basa sui provvedimenti legali (articolo 1, paragrafo 25 della legge 249/97) finalizzati a consentire il graduale trasferimento delle competenze normative dal Ministero all' AGCOM. L'accordo di collaborazione tra l'AGCOM e il Ministero è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.169 del 22/7/98 ed è ancora operativo dopo essere stato rinnovato varie volte.

L'accordo di collaborazione prevede:

- Pianificazione dell'assegnazione delle frequenze;
 - Riassegnazione delle frequenze per i sistemi di telefonia mobile;
 - Regolazione, in materia di accesso ed interconnessione, del rapporto tra operatori ed utenti, studi dei parametri sulla base delle tariffe per i servizi di telecomunicazione regolamentati.
 - Separazione contabile;
 - Pianificazione nazionale della numerazione;
 - Qualità dei servizi.
58. Commissione europea (1999).
 59. Citato in Jacobs, Scott e altri (1997).

BIBLIOGRAFIA

- Autorità garante della concorrenza e del mercato (1996), *Relazione annuale sull'attività svolta*.
- Barca F. (1999), *Il capitalismo italiano, storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli Editore.
- Barca F. (2000), "Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale", presentato presso la Società Italiana degli Economisti, XLI Riunione Scientifica Annuale.
- Barca F., M. Bianco, L. Cannari, R. Cesari, C. Gola, G. Manitta, G. Salvo e L.F. Signorini (1994a), *Proprietà, modelli di controllo e riallocazione delle imprese industriali italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Barca F., M. Bianchi, F. Brioschi, L. Buzzacchi, P. Casavola, L. Filippa, M. Pagnini (1994b), *Struttura di gruppo, concentrazione della proprietà e modelli di controllo nelle imprese italiane medi-grandi*, Bologna, Il Mulino.
- Barca F. e I. Visco (1993), "L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali", in Micossi, S. e I. Visco (ed.) *Inflazione, concorrenza e sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Bassanini A., S. Scarpetta e I. Visco (2000), "Knowledge, technology and economic growth: recent evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, n 259.
- Bassanini A., S. Scarpetta e P. Hemmings (2001), "Economic growth: the role of policies and institutions - Panel data evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, (di prossima pubblicazione).
- Battini, S. (1998), "La semplificazione amministrativa" in G. Vesperini (ed.) (1998), *I Governi del maggioritario: obiettivi e risultati*, Donzelli, Roma.
- Cassese S. (1993), "Le système administratif italien ou l'art de s'arranger", *Revue Française d'Administration Publique*, L'administration italienne aujourd'hui, No°67/93, luglio-settembre.
- Autorità garante della concorrenza e del mercato (1999), *Rapporto annuale*.
- D'Auria, Gaetano (1993), "Les controles sous le signe de l'inefficience" in Cassese S. (ed.) (1993), *Revue Française d'Administration Publique*, L'administration italienne aujourd'hui, No°67/93, luglio-settembre.
- Deighton-Smith, Rex (1997), *Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries*, OECD, Paris.

- D'Orta Carlo (1993), "La fonction publique vers la privatisation" in Cassese S. (ed.) (1993), *Revue Française d'Administration Publique*, L'administration italienne aujourd'hui, No 67/93, luglio-settembre.
- Commissione Europea (2000), "La lenta crescita dell'Italia negli anni '90: Fatti, spiegazioni e proposte", *European Economy*, No.5, Bruxelles.
- Commissione europea (1999), "Quinto Rapporto sull'attuazione del pacchetto normativo per le telecomunicazioni", Bruxelles.
- Fazio A. (2000), "Concorrenza, crescita e sistema bancario", salute del governatore della Banca d'Italia alla conferenza "Concorrenza e Autorità Antitrust"- una panoramica dei primi dieci anni della legge .
- Goldstein A. e G. Nicoletti (1996), "Italian Privatisation in an International Perspective", *Cuadernos de Economía*, Año 33, No.100, pp.425-451.
- Gonenc R., M. Maher, G. Nicoletti (2000), "The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues", *OECD Economics Department Working Papers*, No.24.
- Governo italiano (2000), Dipartimento della Funzione Pubblica, Progetto Semplifichiamo, *I primi risultati dell'attuazione delle norme di semplificazione delle certificazioni amministrative*, marzo.
- Inzerillo U., M. Messori (2000), "Le privatizzazioni bancarie in Italia", in de Nardis, S. (ed.) *Le privatizzazioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Jacobs, Scott e altri (1997), "Regulatory Quality and Public Sector Reform", in The OECD Report on Regulatory Reform: Sectoral and Thematic Studies, OECD, Parigi.
- Kostoris, Fiorella P.S. (1996), "Excesses and limits of the public sector in the Italian Economy: the ongoing reform" in *The New Italian Republic: From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi*, Gundle and Parker, ed., New York.
- Labory, Sandrine, e Marco Malgarini (2000), "Regulation in Europe: Justified Burden or Costly Failure?", in Giampaolo Galli e Jacques Pelkmans, eds, *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe, Volume 1, Horizontal Issues*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, United Kingdom.
- Lacava, C. (1998), "I cittadini e le pubbliche amministrazioni" in Cassese, S. e G. Galli (ed.) (1998), *L'Italia da Semplificare*, vol. 1, Il Mulino,
- Malgarini M. (2000), "Le privatizzazioni in Italia negli anni Novanta: una quantificazione", in de Nardis, S. (ed.) *Le privatizzazioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Melis G. (1998), *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino.

- Meny, Y. (1993), "Quelques reflexions hexagonales sur l'administration italienne", in Cassese S. (ed.) (1993), *Revue Française d'Administration Publique*, L'administration italienne aujourd'hui, No°67/93, july-september.
- Nicoletti G., R.C.G. Haffner, S. Nickell, S. Scarpetta, G. Zoega (2001), European Integration, Liberalisation, and Labour-Market Performance, in Bertola G., T. Boeri e G. Nicoletti, *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge, MIT Press.
- OCSE (1999), *Indagine economica dell'Italia*, Parigi.
- OCSE (1999b), *Rapporto OCSE sulla riforma normativa; riforma normativa in Ungheria, cap. 4: Maggiore apertura del mercato mediante la riforma normativa*, Parigi.
- OCSE (1999c), "Norme sulle telecomunicazioni" Strutture e responsabilità istituzionali", Parigi.
- OCSE (1999d), *Indagine OCSE sulla riforma normativa; riforma normativa in Corea*, Parigi.
- OCSE (1995), *Indagine economica sull'Italia*, Parigi.
- OCSE (1994), *Indagine economica sull'Italia*, Parigi.
- OCSe (1991), *Indagine economica sull'Italia*, Parigi.
- OCSE (2000a), *Panoramica economica* No. 67, Parigi.
- OCSE (2000b), *Indagine economica sull'Italia*, Parigi.
- OCSE (2000c), "Strutture e tendenze della determinazione delle tariffe per la telefonia mobile", Parigi.
- OCSE (2000d) "Separazione strutturale nei settori soggetti a regolazione", Parigi.
- OCSE (2001), *Studi economici OCSE* No.32, Parigi, (di prossima pubblicazione).
- Signorini L.F. e I. Visco (1999), *L'economia Italiana*, (seconda edizione), Bologna, Il Mulino.
-

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49