

Commissione 10^a del Senato della Repubblica
(Industria, commercio, turismo)

**Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1,
recante disposizioni urgenti per la concorrenza,
lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività**

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Salvatore Rossi

Senato della Repubblica

1° febbraio 2012

Di fronte alla crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro le risposte di politica economica stanno prendendo forma, a livello nazionale, europeo, globale.

Il nostro paese è impegnato in uno sforzo di correzione dei suoi squilibri strutturali: nella finanza pubblica, nella capacità del sistema produttivo di generare crescita economica.

Sul fronte della finanza pubblica, la manovra approvata dal Parlamento lo scorso 22 dicembre, sommando i suoi effetti agli interventi di luglio e agosto, dovrebbe portare a un avanzo primario di bilancio l'anno prossimo dell'ordine del 5 per cento del PIL, in scenari macroeconomici come quelli delineati nell'ultimo Bollettino Economico della Banca d'Italia. La Commissione europea stimava lo scorso autunno un avanzo primario nel 2013 sostanzialmente nullo per la media dell'area dell'euro, pari all'1,5 per cento del PIL per la Germania.

Sul fronte del rilancio della crescita economica occorre agire in campi diversi: concorrenza, specie nei mercati dei servizi; mercato del lavoro e ammortizzatori sociali; sistema educativo; sistema giudiziario; in generale, ruolo, dimensione e funzionamento della presenza pubblica nell'economia.

Il decreto-legge 24.1.2012 n. 1, che oggi discutiamo, affronta prevalentemente il primo di quei campi, la concorrenza. Un alto grado di concorrenza in tutti i mercati è desiderabile in quanto preconditione essenziale di una crescita duratura.

Il complesso delle misure di liberalizzazione che il Governo ha presentato segna un importante avanzamento nel percorso che deve portarci alla piena concorrenza in tutti i mercati in cui essa è possibile. Le misure coprono molti ambiti, sono il più delle volte incisive e attente alle esigenze di una buona regolazione. In alcuni casi (ad esempio nei trasporti) il decreto rinvia a norme attuative da cui dipenderà crucialmente l'efficacia dei provvedimenti; in altri casi (professioni) non vengono confermati importanti avanzamenti proposti lo scorso agosto; in altri ancora (notai, farmacie) esse appaiono parziali. Ma è indubbio che con questo decreto si fanno dei passi avanti concreti e rilevanti nella modernizzazione del Paese. Occorre procedere in questo sforzo. I frutti potranno non vedersi subito, ma è una strada obbligata per far uscire l'economia italiana dalla condizione quasi stagnante degli ultimi quindici anni.

I benefici della concorrenza

La concorrenza è innanzitutto un fondamentale fattore di equità sociale. Là dove essa opera gli acquirenti di qualunque bene o servizio, che assommano per definizione all'intera cittadinanza, sanno di poter trovare il prodotto migliore possibile al prezzo più basso possibile. Ma l'interesse diretto dei consumatori, per quanto importante, non è l'unico motivo per prestare attenzione al grado di concorrenza nei vari mercati; ve ne è un altro, che ha a che fare con la produttività e la crescita dell'intera economia.

La teoria economica, la storia e l'evidenza empirica mostrano che la pressione della concorrenza in un mercato migliora l'allocazione delle risorse, sia all'interno delle singole imprese che vi operano (con la mobilità dei fattori), sia nel mercato stesso (con l'uscita delle imprese improduttive e l'entrata di nuove); abbassa i costi per le imprese nei mercati a valle; stimola l'innovazione e la produttività.

È anche bene tenere a mente che la concorrenza non è uno stato di natura: viceversa, le imprese tendono pressoché naturalmente ad accrescere il loro potere di mercato; una tendenza da arginare con un accorto disegno regolatorio e i più opportuni dispositivi istituzionali, preservando concorrenza e contendibilità delle imprese. L'esigenza di una corretta regolazione aumenta in presenza di conclamati "fallimenti del mercato": ad esempio, quando sono forti le asimmetrie informative tra chi offre e chi domanda servizi professionali, a beneficio dei primi; oppure nei servizi a rete, laddove la rete configuri un "monopolio naturale". In Italia il concetto di Stato regolatore, anziché gestore, delle attività economiche si è imposto tardi rispetto alle esperienze di altri paesi. Negli anni Novanta, data l'ancora vasta presenza proprietaria del settore pubblico nell'economia e, soprattutto, l'alto debito pubblico, la priorità fu quella di privatizzare, badando meno all'assetto regolatorio dei servizi pubblici che si andavano privatizzando. Il ritardo nelle liberalizzazioni non fu colmato.

Gli indicatori disponibili ci dicono che il grado di concorrenza nei servizi (cioè nei tre quarti della nostra economia) è ancora basso nel confronto internazionale. Ad esempio, guardando ai margini di profitto, la cui ampiezza è spia della presenza di rendite

monopolistiche, secondo stime concordanti dell'OCSE¹ e della BCE² nel complesso dei servizi i margini erano in Italia, almeno fino alla metà dello scorso decennio, pari a più del 60 per cento, mentre nel resto dell'area dell'euro erano del 35 per cento; nel settore manifatturiero, in cui la concorrenza è da tempo globale, i margini in Italia apparivano invece allineati a quelli dell'area, su un livello inferiore al 20 per cento. Non vi sono motivi per ritenere che il divario di profittabilità nei servizi fra noi e gli altri paesi dell'area rilevato in questi studi si sia significativamente ridotto negli ultimi anni.

Le cause del divario stanno anche in una regolamentazione invasiva e spesso anti-concorrenziale; il decreto che analizziamo oggi si pone appunto il fine di sfrondare e razionalizzare la regolamentazione vigente.

Contribuiscono anche ad ostacolare i meccanismi concorrenziali l'opacità delle regole, i disservizi burocratici e il debole *enforcement* dei contratti causato dalle inadeguatezze del sistema giudiziario. Sono fattori che, oltre ad accrescere i costi per le imprese, ostacolano l'innovazione, che è stimolata da una maggiore concorrenza. Su taluni di questi aspetti il Governo pure ha avviato interventi correttivi.

Alcuni studi empirici hanno provato a stimare la maggior crescita del PIL e della produttività ottenibile nel nostro paese attraverso un aumento della concorrenza nei mercati dei servizi. Come per tutte le simulazioni basate su modelli, i quali sempre approssimano in modo semplificato le enormi complessità del reale, occorre cautela e più di un grano di sale nel valutarne i risultati. Tuttavia, se ne possono ricavare utili indicazioni, almeno qualitative, per orientare la politica economica.

Un lavoro condotto da economisti dell'OCSE³, ad esempio, mostra (fra l'altro) che se l'Italia avesse allineato all'inizio del passato decennio la sua regolamentazione dei servizi a quella dei paesi più virtuosi si sarebbe ritrovata alla vigilia della crisi con un livello della produttività totale dei fattori di dieci punti più alta di quella effettivamente osservata.

¹ Høj, j., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti and M. Wise (2007), *Product Market Competition in the OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward*, OECD Economics Department Working Paper no. 575.

² Christopoulou, R. and P. Vermeulen (2008), *Markups in the Euro Area and the US over the Period 1981–2004*. Working Paper 856, European Central Bank.

³ Bourlès R., Cette G., Lopez J., Mairesse J., Nicoletti G. (2010), *Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper no. 791.

Uno studio condotto in Banca d'Italia⁴ si concentra sulla performance dei settori manifatturieri che utilizzano input di servizi, mettendo in rilievo come essa risenta, in termini di produttività, competitività internazionale e valore aggiunto, degli extra costi che le imprese devono sopportare a causa delle rendite consentite ai produttori di servizi da una regolamentazione imperfetta.

Ma gli stessi settori da liberalizzare possono ricavare benefici da incisive misure di deregolamentazione, che ne favoriscono la capacità d'innovazione, di prodotto e di processo, e stimolano la ricerca della competitività lungo dimensioni diverse dal prezzo, come la qualità e lo spingersi verso nuovi prodotti e mercati.

Una valutazione di sintesi del decreto

Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, è vasto ed eterogeneo. Mi concentrerò sinteticamente su quegli interventi da cui ci si possono attendere i maggiori effetti sulla crescita economica: liberalizzazioni, sviluppo delle infrastrutture, misure volte a facilitare in vario modo l'operare delle imprese.

Liberalizzazioni, promozione della concorrenza

Il decreto interviene su un'ampia gamma di settori, in continuità con misure già prese in agosto e in dicembre.

Nei trasporti (ferrovie, autostrade, porti, aeroporti e taxi) vengono estese e rafforzate le competenze dell'Autorità di regolazione settoriale, la cui istituzione era già prevista nella manovra di dicembre. Le funzioni a essa attribuite (garantire l'accesso equo alle infrastrutture, definire criteri per la fissazione di tariffe, individuare il perimetro degli obblighi di servizio pubblico e del suo finanziamento, stabilire condizioni minime di qualità dei servizi) sono ora estese e vanno tutte nella direzione di assicurare una corretta regolamentazione. L'efficacia del nuovo quadro regolatorio dipenderà però dalle azioni concrete della costituenda Autorità,

⁴ Barone, G. and Cingano, F. (2011), *Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries*, The Economic Journal, 121: 931–957.

che saranno a loro volta influenzate dalle quantità e qualità delle risorse che le verranno assegnate, dal grado di indipendenza che le verrà assicurato.

Nei servizi pubblici locali, si rafforza il processo di liberalizzazione che era stato riavviato con la manovra di agosto: è importante e apprezzabile l'introduzione di meccanismi premiali volti a incentivare gli affidamenti mediante gara, che aiuteranno a superare le resistenze che gli enti locali talvolta oppongono alla gestione in concorrenza dei servizi; vengono introdotte misure finalizzate a rendere più efficiente la gestione dei servizi, come l'individuazione di bacini territoriali ottimali che consentano di sfruttare economie di scala e di differenziazione. Si estende correttamente l'applicazione delle norme ai trasporti ferroviari regionali, precedentemente esclusi.

Nel comparto energetico si introduce una misura di grande rilievo: la separazione proprietaria da ENI delle infrastrutture di trasporto e stoccaggio del gas, da realizzare attraverso la cessione da parte di ENI di una quota del capitale detenuta in SNAM (la parte eccedente il 20 per cento). La separazione dovrebbe garantire un più equo accesso alle infrastrutture e stimolare gli investimenti per il loro sviluppo. Sono anche previsti interventi finalizzati a ridurre il costo del gas per le imprese e i consumatori (quali l'ampliamento della capacità di stoccaggio delle imprese e nuove modalità di definizione del prezzo del gas per i clienti "vulnerabili") nonché a promuovere la concorrenza nei mercati finali dell'energia elettrica e del gas attraverso una maggiore trasparenza informativa.

Il decreto introduce una norma di carattere generale per ridurre le restrizioni all'accesso e allo svolgimento di attività economiche presenti nella regolamentazione statale, regionale e degli enti locali minori, restrizioni che pongono ostacoli ingiustificati o non proporzionati alla libertà di iniziativa economica. Disposizioni con la medesima finalità erano contenute nelle manovre di agosto e dicembre, tuttavia la formulazione attuale appare più efficace. Viene inoltre attribuito alla Presidenza del Consiglio il compito di verificare che la normativa regionale e locale non contenga disposizioni in contrasto con la tutela e la promozione della concorrenza e, se necessario, di esercitare poteri sostitutivi per adeguarla. Unitamente al recente rafforzamento dei poteri dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), tali misure dovrebbero assicurare un maggior rispetto dei principi di concorrenza da parte degli enti locali.

Nel settore della distribuzione dei carburanti si introducono misure di parziale liberalizzazione dei contratti in esclusiva fra distributori e fornitori, in linea con alcune delle

indicazioni dell'AGCM. Si consente l'apertura di distributori completamente automatizzati e la possibilità di vendita di altri prodotti (alimentari e non). I benefici per i consumatori saranno proporzionali al peso, contenuto, dei costi di distribuzione sul prezzo finale dei carburanti.

Nei servizi in cui il numero di operatori è contingentato all'ingresso (notai e farmacie) sono state introdotte misure volte ad accrescere la concorrenza, anche se soltanto all'interno del settore, attraverso ampliamenti della pianta organica e l'eliminazione di alcune restrizioni allo svolgimento delle attività. In particolare, per i notai sono previsti: un limitato incremento del numero delle sedi notarili (meno del 10 per cento), l'indicazione di ravvicinate scadenze temporali per l'effettuazione dei concorsi a copertura dei posti vacanti e l'ampliamento dell'area geografica all'interno della quale i singoli notai possono operare. Per le farmacie, sono previsti un più significativo ampliamento della pianta organica (di oltre il 25 per cento secondo le stime del Ministero della Salute), la possibilità di effettuare sconti su farmaci e prodotti pagati direttamente dai clienti e la possibilità di svolgere la propria attività anche oltre i turni e gli orari di apertura previsti dalle leggi regionali.

In entrambi i casi si sono preservati gli attuali stretti limiti all'accesso da parte di altri soggetti. Un approccio più orientato a rendere contendibili quei mercati, in particolare riconsiderando le riserve di attività e le esigenze di servizio universale, pur con tutte le necessarie garanzie e tutele per gli utenti, darebbe a questi ultimi benefici molto maggiori.

Per le altre professioni, il venir meno dell'obbligo per il professionista di pattuire il compenso per iscritto (la forma scritta è prevista solo su richiesta) rappresenta invece un passo indietro rispetto a quanto previsto dalla manovra di agosto. La pattuizione per iscritto del compenso, riducendo le asimmetrie informative tra clienti e professionisti, favorirebbe lo sviluppo di dinamiche concorrenziali e accrescerebbe le tutele per i clienti; nella professione forense, essa potrebbe avere anche importanti riflessi sul funzionamento della giustizia civile: rendendo il cliente più consapevole delle complessive spese di un giudizio, contribuirebbe a scoraggiare la presentazione di cause di rilievo modesto o con limitate possibilità di successo.

Le tariffe sono abrogate ed è stabilito che, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista sia determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante (su ciascuna professione). Tali parametri non possono però essere utilizzati nei contratti tra professionisti e clientela "debole" (famiglie e microimprese), pena la nullità della clausola relativa alla determinazione del compenso.

La formulazione dell'articolo può dar luogo a incertezze interpretative tali da ridurne la portata liberalizzatrice.

Nel settore delle assicurazioni, il decreto interviene nel comparto “r.c. auto” con misure di contrasto alle frodi e disposizioni per favorire la comparazione delle offerte. Potrà derivarne una diminuzione dei premi se i comportamenti concorrenziali sul mercato saranno attentamente controllati.

Infrastrutture

Il decreto prevede alcune misure in grado di semplificare e accelerare la realizzazione di infrastrutture, incentivando nello stesso tempo il coinvolgimento di capitali privati: la possibilità di accorpate in parte i livelli di progettazione, che dovrebbe assicurare non trascurabili semplificazioni dal punto di vista procedurale, con conseguente riduzione dei tempi di realizzazione delle opere; l'introduzione dei *project bonds*, che dovrebbe facilitare le possibilità per i soggetti privati impegnati nella realizzazione di opere pubbliche di finanziarsi sul mercato, specie nella fase di avvio dell'opera. La “bancabilità” degli interventi dovrebbe essere favorita anche grazie ai maggiori poteri conferiti agli enti finanziatori di sostituire un concessionario inadempiente.

Tuttavia, la prevista attribuzione del diritto di prelazione al promotore nella realizzazione di infrastrutture strategiche, seppure volta a favorire la presentazione di proposte da parte dei privati, può determinare effetti anticoncorrenziali ed esporci a censure da parte della Commissione europea. Altre misure (soprattutto la realizzazione di infrastrutture carcerarie in *project financing* e il contratto di disponibilità) richiedono adeguati presidi per un'efficiente allocazione dei rischi, anche attraverso la traslazione effettiva di una parte di essi sul contraente privato. È auspicabile una più accurata predisposizione dei documenti di gara e un'accresciuta attenzione alla redazione dei contratti e dei relativi allegati (in particolare, il piano economico-finanziario), anche ricorrendo a strumenti quali linee-guida e standard contrattuali.

Varie misure per facilitare l'operare delle imprese

Con l'obiettivo di accrescere la speditezza e la qualità dei giudizi civili in materie di interesse per le imprese, il decreto amplia le competenze delle sezioni specializzate in diritto industriale e proprietà intellettuale presenti presso le principali Corti di appello. Le nuove

competenze riguardano le azioni di classe, alcuni aspetti del diritto societario, i contratti pubblici di appalto di rilevanza comunitaria in cui è parte una società, quando sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. Aiuterebbe a questi fini anche un aumento del numero delle sezioni specializzate, in relazione alla distribuzione della domanda potenziale sul territorio.

Il decreto prevede poi misure volte a semplificare e a rendere meno costose le procedure di costituzione delle società a responsabilità limitata per chi abbia meno di 35 anni di età, allo scopo di favorire l'imprenditorialità giovanile. Tale intervento potrebbe utilmente essere esteso, rimuovendo il vincolo di età e adeguando la disciplina complessiva delle società a responsabilità limitata. Negli ordinamenti dei principali paesi sono presenti modelli societari che non prevedono requisiti di capitale minimo e consentono procedure di costituzione semplificate senza vincoli di natura soggettiva.

Per ridurre i ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni alle imprese, il decreto stanziava 5,7 miliardi per l'estinzione di parte dei debiti pregressi dei Ministeri in essere al 31 dicembre 2011. I debiti verrebbero liquidati o per cassa o, su richiesta del creditore e fino a un ammontare di 2 miliardi, in titoli di Stato. Gran parte della copertura è assicurata da una riduzione delle risorse disponibili per rimborsi di crediti d'imposta. La misura riguarderebbe spese di parte corrente, le cui ripercussioni sull'indebitamento netto, per cui rileva la competenza e non la cassa, dovrebbero essersi già manifestate negli anni scorsi.

Nei servizi bancari, vengono confermate le misure di dicembre in materia di tracciabilità dei pagamenti e limitazioni all'uso del contante. Per favorire la diffusione di strumenti di pagamento alternativi al contante il decreto ripropone l'obbligo per gli intermediari di offrire un conto di base semplice e trasparente e richiede loro di definire entro il prossimo 1° giugno regole generali che assicurino la riduzione delle commissioni a carico degli esercizi commerciali per l'accettazione di carte di pagamento. Come anche rilevato dall'AGCM, per ridurre il costo di utilizzo delle carte e degli altri strumenti di pagamento elettronici sarebbero utili ulteriori interventi normativi che accrescano la trasparenza e il valore segnaletico dei prezzi applicati dalle banche, consentendo alla clientela scelte più consapevoli ed efficienti.

Infine, sono previste misure di natura trasversale a tutela dei consumatori. Le principali riguardano le clausole vessatorie e le azioni risarcitorie collettive (azioni di classe). Per le prime si attribuisce all'AGCM il compito di accertare la vessatorietà delle clausole

inserite in taluni contratti conclusi tra soggetti che svolgono attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale e consumatori, consentendo a questi ultimi di ottenere immediata tutela contro clausole vessatorie che assumono carattere di “serialità”. Riguardo al secondo, si modifica il presupposto per invocare tale forma di tutela con l’obiettivo di superare alcune delle difficoltà interpretative che fino ad ora hanno contribuito a limitare il ricorso allo strumento.

Il complesso delle misure segna un importante avanzamento nel percorso che deve portarci alla piena concorrenza in tutti i mercati in cui essa è possibile. Gli interventi coprono molti ambiti, sono in generale incisivi e attenti alle esigenze di una buona regolazione. In alcuni casi il decreto rinvia a norme attuative da cui dipenderà crucialmente l’efficacia dei provvedimenti; in altri casi non vengono confermati importanti avanzamenti proposti lo scorso agosto; in altri ancora esse appaiono parziali; in alcuni settori non si è intervenuti. Ma è indubbio che con questo decreto si fanno passi avanti concreti e rilevanti nella modernizzazione del Paese. Occorre proseguire in questa direzione. I frutti potranno non vedersi subito, ma è una strada obbligata per far uscire l’economia italiana dalla condizione quasi stagnante degli ultimi quindici anni.

