



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Concorrenza e regolamentazione in Italia

di Magda Bianco, Silvia Giacomelli e Giacomo Rodano

Aprile 2012

Numero

123



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Concorrenza e regolamentazione in Italia

di Magda Bianco, Silvia Giacomelli e Giacomo Rodano

Numero 123 – Aprile 2012

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

CONCORRENZA E REGOLAMENTAZIONE IN ITALIA

di Magda Bianco*, Silvia Giacomelli* e Giacomo Rodano*

Sommario

L'insufficiente grado di concorrenza costituisce un rilevante ostacolo alla crescita in Italia. Tra i principali responsabili dell'insoddisfacente situazione vi sono il contesto istituzionale e la regolamentazione di alcuni comparti soggetti a fallimenti del mercato. Nel primo ambito, la scarsa attenzione per l'efficienza economica si è tradotta in un quadro normativo instabile e poco coerente, in una disciplina dell'attività d'impresa sproporzionata rispetto agli obiettivi, e in un sistema di tutela dei contratti inefficace. I tentativi di riforma avevano in passato mostrato scarsi risultati. Nel secondo ambito, la regolamentazione era soddisfacente solo in alcuni comparti. Le eccessive riserve di attività e la regolamentazione restrittiva rappresentavano un ostacolo alla concorrenza nei servizi professionali. La consapevolezza della rilevanza delle politiche per la concorrenza per favorire la crescita ha dato nuovo impulso sin dal 2011 alla realizzazione di un vasto programma di liberalizzazione e di riforma dell'ambiente istituzionale in cui operano le imprese.

Classificazione JEL: K23, K40, K43, K44.

Parole Chiave: concorrenza, regolamentazione, istituzioni.

Indice

Introduzione	5
1. La concorrenza	6
1.1. Il quadro teorico: i benefici della concorrenza	6
1.2 L'evidenza empirica: concorrenza, regolazione e performance del sistema economico.....	8
2. La concorrenza in Italia.....	9
2.1 Indicatori di intensità della concorrenza in Italia	10
2.2 La rilevanza dei comparti a minore intensità di concorrenza	11
3. Il contesto istituzionale.....	12
3.1 L'inflazione e la complicazione normativa	12
3.2 Gli oneri amministrativi e burocratici per le imprese.....	14
3.3 L'uscita delle imprese dal mercato.....	18
3.4 Le difficoltà di <i>enforcement</i> dei contratti	19
4. La regolamentazione dei servizi.....	21
4.1. La proprietà pubblica delle imprese	22
4.2 I servizi professionali	24
4.3 I settori a rete	28
5. La tutela "diretta" della concorrenza.....	34
6. Quali priorità e indicazioni per le riforme.....	37
Riferimenti bibliografici.....	38
Figure e tavole	45

* Banca d'Italia, Area ricerca economica e relazioni internazionali.

Introduzione¹

Europa 2020, la nuova strategia di coordinamento delle politiche dell'Unione Europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, definisce un insieme di obiettivi riferiti a occupazione, conoscenza, energia e clima, povertà. In Italia l'obiettivo di una maggiore crescita incontra un ostacolo significativo, di natura trasversale, anche nell'insufficiente grado di concorrenza².

Questo lavoro documenta come un'insufficiente concorrenza sia effettivamente uno tra i principali ostacoli alla crescita e suggerisce che le sue cause vadano ricercate sia nel contesto istituzionale, sia nella regolamentazione dei mercati che richiedono forme di intervento pubblico. In Italia sono stati entrambi poco orientati a favorire la concorrenza e l'efficiente allocazione delle risorse. Obiettivo dell'analisi è individuare quanto il nostro sistema sia distante da un potenziale "ottimo" suggerito dalla teoria e valutare le misure di politica economica adottate recentemente e l'esigenza di nuovi interventi.

Un contesto istituzionale adeguato è essenziale sia per l'operare dei mercati, sia per una loro efficace regolamentazione, quando necessaria. Idealmente l'assetto istituzionale dovrebbe offrire alle imprese un sistema di regole chiare e stabili, assicurare la certezza del rispetto dei contratti, bilanciare adeguatamente le tutele degli interessi ritenuti meritevoli con i costi che esse impongono al sistema produttivo. Un quadro istituzionale inefficiente scoraggia l'operare dei meccanismi concorrenziali aumentando l'incertezza, creando barriere all'entrata, alla crescita e all'uscita dal mercato, favorendo alcuni operatori a danno di altri in modo non trasparente, creando spazi per la corruzione.

Le componenti del contesto istituzionale più rilevanti per l'attività di impresa sono rappresentate dal quadro normativo nel suo complesso, dalla disciplina dell'attività d'impresa nelle varie fasi del suo sviluppo e dall'*enforcement* dei contratti. Per ciascuna di queste aree sono evidenziate le carenze che hanno posto ostacoli all'operare dei meccanismi concorrenziali. La produzione normativa, nonostante la riduzione dello stock delle leggi, è ancora poco trasparente e poco attenta alla valutazione economica. La disciplina dell'attività d'impresa è ancora inutilmente onerosa (rispetto alle esigenze di tutela, spesso neppure verificate), ad eccezione del diritto fallimentare, che appare oggi assai più orientato a favorire una riallocazione delle risorse a costi contenuti. L'*enforcement* dei contratti è del tutto inefficace, con costi e distorsioni rilevanti.

La seconda fonte di distorsione e di insufficienti spinte concorrenziali nel nostro sistema è stata a lungo rappresentata dalla regolamentazione dei settori dei servizi caratterizzati da fallimenti di mercato. Forme di intervento pubblico in questi comparti sono necessarie e dovrebbero avere intensità differente a seconda della "gravità" del fallimento. Negli ultimi decenni nella maggior parte dei paesi si è assistito a un arretramento dell'intervento pubblico, sia per una più corretta comprensione della natura dei fallimenti, sia per l'evoluzione della domanda e della tecnologia che ne hanno ridotto la portata.

¹ Una precedente versione di questo lavoro è stata presentata nell'ambito del convegno "Europa 2020: quali riforme strutturali per l'Italia?" (Banca d'Italia – 21 aprile, 2011). Il lavoro tiene conto delle misure legislative successivamente introdotte fino al 31 dicembre 2011. Ringraziamo Giuseppe Coco, Daniele Franco, Giuliana Palumbo, Michele Polo e Paolo Sestito per i preziosi suggerimenti e Cristina Petrassi per il contributo alla predisposizione di grafici e tavole. Alcune delle considerazioni contenute nel lavoro sono basate su contributi preparatori a cura di Francesco Bripi, Roberta Occhilupo, Daniele Sabbatini. Restiamo i soli responsabili di eventuali errori e omissioni. Il lavoro riflette unicamente le opinioni degli autori senza impegno alcuno per la Banca d'Italia.

² Anche il programma di riforma nazionale italiano, lo strumento di attuazione nazionale della strategia, identifica, tra i principali ostacoli alla crescita in Italia, l'insufficiente concorrenza e l'inefficienza amministrativa: "*Gli ostacoli che impediscono l'ulteriore sviluppo pro-competitivo dell'economia italiana sono identificabili nella necessità di liberalizzare ulteriormente i settori dei servizi e delle industrie a rete e in una maggiore efficienza amministrativa, a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale*" (cfr. Ministero dell'Economia e delle finanze, 2011, pag. 16).

In molti dei comparti esaminati la regolamentazione è stata in Italia eccessiva, spesso non giustificata e più invasiva che negli altri paesi. La proprietà pubblica è ancora pervasiva. La regolamentazione dei servizi professionali era molto più stringente che negli altri principali paesi (anche se il quadro è oggetto di recentissime riforme). Nei settori a rete, i processi di liberalizzazione – pure avviati in passato – non avevano prodotto risultati soddisfacenti. Le ragioni dei risultati sinora negativi possono essere individuate in interventi normativi incerti e spesso non perseguiti con adeguata determinazione, in un’insufficiente attenzione alle specificità del disegno regolatorio, ma soprattutto nell’assenza di autorità regolamentari davvero indipendenti.

Occorre, tuttavia, tenere presente che vi è un altro fattore che incide direttamente sul contesto competitivo in quanto contribuisce nei sistemi avanzati a contrastare i comportamenti di impresa volti a ridurre le pressioni concorrenziali sui mercati: l’operare di un’autorità per la tutela della concorrenza in attuazione della normativa antitrust. Sotto questo profilo, in Italia l’introduzione di una normativa adeguata e l’operare di una autorità indipendente e competente hanno rappresentato un presidio efficace rispetto ai comportamenti anti-concorrenziali.³

La consapevolezza della rilevanza delle politiche per la concorrenza per favorire la crescita ha dato nuovo impulso alla realizzazione di programmi di liberalizzazione e di riforma dell’ambiente istituzionale in cui operano le imprese. È, tuttavia, necessario che le riforme procedano rapidamente e con un approccio “integrato”, che tenga conto delle molteplici fonti di inefficienza. Inoltre, l’effettiva attuazione delle riforme deve essere costantemente verificata per apportare gli opportuni aggiustamenti. È necessario che il progetto di riforma sia delineato in modo chiaro e che il percorso sia il più possibile certo e prefissato in modo da rendere vincolanti gli impegni assunti.

La struttura del lavoro è la seguente. Il paragrafo 1 passa in rassegna la letteratura economica, teorica ed empirica, che documenta gli effetti positivi della concorrenza sulla crescita economica. Il paragrafo 2 documenta il minore grado di concorrenza dell’economia italiana rispetto ai principali paesi europei, in particolare nel settore dei servizi. I due paragrafi successivi analizzano il contesto istituzionale (paragrafo 3) e la regolamentazione dei servizi (paragrafo 4), discutendo criticamente gli interventi già attuati o in fase di realizzazione e fornendo spunti per ulteriori modifiche. Il paragrafo 5 analizza il ruolo dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e il paragrafo 6 conclude.

1. La concorrenza

1.1. Il quadro teorico: i benefici della concorrenza

La teoria economica è concorde nell’affermare che la pressione della concorrenza, incentivando la corretta allocazione delle risorse sia all’interno della singola impresa (mobilità dei fattori), sia nel mercato (entrata ed uscita delle imprese), favorisce l’efficienza produttiva e allocativa in un contesto statico e ha effetti positivi, in termini di minori costi, sui settori a valle. Tuttavia, affinché questi meccanismi possano esplicarsi a pieno, devono valere ipotesi stringenti: un elevato numero di agenti, o almeno, l’assenza di barriere all’entrata e all’uscita,

³ Il lavoro non tratta di alcuni temi che pure hanno una influenza significativa sul contesto istituzionale e sull’operare della concorrenza nei mercati: l’efficienza del quadro istituzionale dipende in modo significativo anche dal funzionamento della pubblica amministrazione; la disciplina delle concessioni e degli appalti contribuisce a influenzare la concorrenza nel mercato delle opere pubbliche. Il primo tema è oggetto di recenti riforme di ampia portata, ancora difficili da valutare; il secondo è oggetto di approfondimento in altre ricerche (Cfr. Cori, Giorgiantonio, Paradisi, 2010; De Carolis, Giorgiantonio, Giovanniello, 2010; Confindustria, 2006). Infine, non viene discusso esplicitamente un fattore che pure è relevantissimo in Italia, quello della legalità. Il mancato rispetto delle regole determina distorsioni significative all’operare dei meccanismi concorrenziali: la rilevanza del tema richiederebbe, tuttavia, un approfondimento che esula dagli obiettivi di questo lavoro.

un'informazione perfetta e simmetrica, la perfetta mobilità dei fattori produttivi, l'assenza di costi di transazione, la completezza dei mercati e l'assenza di esternalità e beni pubblici.⁴

La regolamentazione dei mercati - Quando le condizioni per un corretto funzionamento del mercato vengono meno, in particolare in presenza di asimmetrie informative (come nella fornitura di alcuni servizi professionali) e di monopoli naturali (come nei servizi a rete), è necessario regolamentare il comportamento degli agenti. L'intensità e gli strumenti desiderabili della regolazione variano a seconda della natura del fallimento del mercato.

In presenza di asimmetrie informative tra il fornitore del servizio e il cliente (ad esempio rispetto alla qualità del servizio) la regolamentazione può assumere diverse forme: barriere all'entrata e tariffe minime possono contribuire a garantire un livello minimo di qualità del servizio; la presenza di organismi di controllo sull'attività svolta – purché godano di incentivi adeguati – può fornire sia tutela ai clienti contro eventuali negligenze o frodi, sia una migliore informazione volta a ridurre le asimmetrie informative; vincoli al valore massimo delle tariffe possono limitare gli incentivi per il fornitore a offrire servizi in eccesso rispetto agli effettivi bisogni dei clienti.

In settori con caratteristiche di monopolio naturale, la regolamentazione può assumere forme via via più invasive a seconda di quanto significativi siano i fallimenti del mercato (la rilevanza della rete e la difficoltà di definire contrattualmente gli obblighi del gestore) e di quali e quanto rilevanti siano le eventuali esigenze di servizio universale. In alcuni contesti la concorrenza “per” il mercato è la soluzione più efficiente, con i potenziali produttori che competono per il diritto di esclusiva sulla gestione del servizio (purché valgano alcune condizioni sul numero dei partecipanti potenziali, sulle informazioni di cui dispongono, sulla loro capacità finanziaria); in altri può essere più efficiente un monopolio regolato; in altri ancora solo la proprietà pubblica consente di tenere adeguatamente conto di tutte le esternalità. Anche ove la concorrenza “per” il mercato sia la soluzione desiderabile, è indispensabile un'efficace regolamentazione affinché siano assicurati meccanismi di gara che producano incentivi corretti, contratti efficienti con i produttori e monitoraggio ex-post sui loro comportamenti. Essa dovrà garantire da un lato che i produttori non siano espropriati ex-post delle rendite attese, dall'altro che non siano in grado di “catturare” chi mette a bando il servizio da realizzare.

Il contesto istituzionale - Il corretto operare della concorrenza e l'efficace funzionamento dell'apparato regolatorio richiedono un contesto istituzionale adeguato che assicuri la certezza e la stabilità del quadro normativo, la minimizzazione degli ostacoli all'entrata e all'uscita delle imprese, la tutela dei diritti di proprietà e dei contratti. Un contesto normativo farraginoso e instabile, generando incertezza, incide negativamente sulla programmazione dell'attività d'impresa; favorisce la corruzione e l'economia sommersa, procurando vantaggi competitivi a soggetti disonesti; accresce la litigiosità. Per queste vie scoraggia l'entrata di nuove imprese (e gli investimenti, dunque la crescita, delle imprese esistenti). La regolamentazione dell'attività d'impresa, che pure nasce con lo scopo di correggere alcuni fallimenti del mercato, se non proporzionata rispetto agli interessi da tutelare, produce oneri burocratici eccessivi che si trasformano in barriere all'entrata e in ostacoli all'operare della concorrenza. Una disciplina dell'uscita dal mercato (legge fallimentare) inefficace da un lato peggiora le condizioni del credito ex-ante, scoraggiando l'entrata e gli investimenti delle imprese; dall'altro aumenta i costi (e le

⁴ Se in un contesto statico, maggiore concorrenza assicura maggiore efficienza produttiva e allocativa, ciò non è necessariamente vero in un contesto dinamico. In questo ambito la necessità di fornire ex-ante incentivi agli investimenti per l'innovazione può richiedere la concessione di rendite ex-post. A tale scopo possono essere adottati meccanismi, in linea di principio anti-competitivi, come ad esempio i brevetti, che creano barriere all'entrata di tipo legale nel mercato dell'innovazione. D'altra parte un'eccessiva tutela dell'impresa innovatrice, offrendole un vantaggio nei confronti di competitori esterni, potrebbe scoraggiare l'ingresso di *outsider* potenzialmente più innovativi dell'*incumbent*. Meccanismi analoghi operano sul mercato del controllo. Da un lato la contendibilità agisce come incentivo ex-post a ridurre comportamenti monopolistici che distorcono l'allocazione delle risorse. Dall'altro, riducendo le rendite ex-post, un'eccessiva contendibilità riduce ex-ante gli incentivi ad investire.

sanzioni) per l'uscita dal mercato, ostacolando la riallocazione delle risorse. Infine, un sistema di *enforcement* dei contratti inadeguato rende necessario il ricorso a meccanismi informali di tutela, quali la reputazione, favorendo così le imprese esistenti rispetto ai potenziali nuovi entranti.

1.2 L'evidenza empirica: concorrenza, regolazione e performance del sistema economico

L'evidenza empirica conferma in generale le indicazioni della teoria e offre un'ulteriore guida nel disegno di eventuali riforme della regolamentazione.

Gli effetti della concorrenza. Numerose analisi empiriche mostrano come una più intensa pressione concorrenziale abbia effetti positivi su vari indicatori di *performance* del sistema economico (livello e crescita della produttività, innovazione, tasso di disoccupazione)⁵. L'evidenza empirica conferma anche come uno dei canali principali attraverso i quali la concorrenza produce i propri effetti sia costituito dall'entrata di nuove imprese⁶.

La qualità della regolamentazione. Sulla base degli indicatori dell'OCSE è stato evidenziato come una migliore regolamentazione sia associata a una maggiore crescita della produttività. In particolare, le analisi empiriche suggeriscono che una regolamentazione meno anti-competitiva dei settori non manifatturieri assicuri sia maggiori investimenti in quegli stessi settori che una più elevata crescita della produttività in tutti i settori dell'economia, in particolare in quelli maggiormente innovativi⁷. Ulteriori studi evidenziano come un miglioramento della regolamentazione abbia effetti soprattutto per le imprese ad "alto potenziale di crescita" e in quei settori a valle che per ragioni tecnologiche impiegano maggiormente i servizi regolamentati⁸. Risultati simili sono ottenuti sulla base di un modello macroeconomico di equilibrio generale dinamico (DSGE) dell'economia italiana⁹: una riduzione delle rendite nel settore dei servizi al livello medio degli altri paesi dell'euro porterebbe a un aumento del reddito pro-capite del 11%¹⁰.

Il contesto istituzionale. Mentre le evidenze empiriche a supporto della tesi che un quadro normativo certo e stabile favorisce la concorrenza e la crescita sono scarse per l'assenza di indicatori quantitativi su questi aspetti, vi sono evidenze di effetti negativi di elevati oneri burocratici e amministrativi sull'attività d'impresa, basate prevalentemente sugli indicatori *Doing Business* prodotti dalla Banca Mondiale. Minori oneri burocratici sono associati a più elevati tassi di entrata di nuove imprese, maggiore intensità della concorrenza, maggiore produttività del lavoro, maggiori investimenti¹¹. Tali risultati sono confermati dalle analisi basate su modelli

⁵ Cfr. Nickell (1996); Blundell et al. (1999); Griffith et al. (2006); Griffith et al. (2007). Il legame tra concorrenza e innovazione non è tuttavia necessariamente lineare: Aghion et al. (2005) trovano che a bassi livelli di concorrenza una sua maggiore intensità ha effetti positivi sull'innovazione, mentre la relazione diventa negativa quando la sua intensità è elevata.

⁶ Aghion et al. (2004) mostrano su dati relativi al Regno Unito come l'entrata di nuove imprese sia associata a maggiore innovazione, in particolare per le imprese più vicine alla frontiera tecnologica.

⁷ Cfr. Alesina et al. (2005); Nicoletti e Scarpetta (2005).

⁸ Cfr. Arnold et al. (2008); Barone e Cingano (2008).

⁹ Cfr. Forni et al. (2010).

¹⁰ Anche se non sono oggetto della nostra analisi, vale la pena di ricordare come anche gli effetti sull'occupazione di una maggiore concorrenza sul mercato del prodotto siano stati oggetto di analisi. In generale le liberalizzazioni sul mercato dei prodotti non sembrano avere avuto riflessi negativi su quello del lavoro: paesi con una minore regolamentazione hanno in generale maggiori tassi di occupazione (Nicoletti e Scarpetta, 2005), soprattutto se caratterizzati da maggiore regolamentazione sul mercato del lavoro (Griffith et al., 2007 e Fiori et al., 2010). Anche modelli teorici quantitativi (calibrati) identificano effetti ridotti sull'occupazione nel lungo periodo di una riduzione della regolamentazione Ebell e Haefke (2009). Cacciatore e Fiori (2011), con un modello calibrato alle economie europee, mostrano che a fronte dei benefici nel lungo periodo una politica di liberalizzazione avrebbe effetti negativi in termini di *welfare* nel breve, dovuti ai costi dell'aggiustamento al nuovo equilibrio.

¹¹ Cfr. Klapper et al. (2006); Ciccone e Papaioannou (2007). Inoltre, Barseghyan (2008) mostra che minori oneri burocratici sono associati a maggiore produttività del lavoro, e in particolare a maggiore produttività totale dei fattori, mentre Djankov et al. (2006) mostrano che i costi di fare impresa sono correlati negativamente con la crescita della produttività.

strutturali¹². Sebbene queste evidenze non forniscano indicazioni esplicite sulla proporzionalità degli oneri della regolamentazione rispetto ai benefici che quest'ultima dovrebbe assicurare, suggeriscono comunque che vi siano ampi margini di riduzione in molti paesi (tra cui l'Italia). In particolare, vi sono indicazioni relativamente al rischio di "eccesso" di regolamentazione dovuto alla "cattura" del legislatore da parte di *vested interests*. Nel confronto tra paesi gli oneri burocratici per l'avvio di impresa appaiono correlati con un maggiore livello di corruzione e un maggiore peso del settore informale, ma non con una migliore qualità dei beni pubblici e privati¹³.

Con riferimento alla disciplina fallimentare, l'evidenza empirica relativa alle piccole imprese (per gli Stati Uniti) mostra come una legge fallimentare più generosa verso i debitori, da un lato, peggiori le condizioni di credito alle imprese, dall'altro incentivi l'entrata nel mercato di nuovi imprenditori. Il confronto internazionale suggerisce, inoltre, che paesi con una legge fallimentare più favorevole per i debitori mostrano un tasso di imprenditorialità maggiore¹⁴. Inoltre è stato evidenziato come la riforma della legge fallimentare in Italia, che ha semplificato le procedure, abbia avuto un effetto positivo sulle condizioni del credito delle imprese¹⁵.

Un'ampia letteratura empirica evidenzia come la qualità del sistema di *enforcement* dei contratti, oltre a incidere positivamente su numerosi indicatori di *performance* dell'economia¹⁶, favorisca l'intensità del processo concorrenziale. Il buon funzionamento del sistema giudiziario, infatti, rende meno rilevante il ricorso ai meccanismi informali di tutela, quali quelli reputazionali, e per questa via riduce le barriere all'entrata¹⁷.

2. La concorrenza in Italia

Accertata la rilevanza della concorrenza e individuate le condizioni rispetto alle quali produce risultati efficienti, la questione che si pone è se in Italia essa sia sufficientemente intensa ed eventualmente quali settori presentino maggiori problemi. L'intervento riformatore risulterà più efficace se mirato a rimuovere le condizioni specifiche che ne ostacolano l'esplicitarsi.

Secondo alcune interpretazioni, è proprio quella concorrenziale la chiave di lettura di successi e insuccessi del nostro sistema produttivo nei decenni passati¹⁸. L'intervento pubblico nell'economia con il connubio tra settore pubblico e grandi imprenditori e l'organizzazione consortile durante il periodo fascista; la mancata codificazione costituzionale della concorrenza (sostenuta da Einaudi, ma non condivisa nell'assemblea costituente); l'assenza di meccanismi ordinari che assicurassero la concorrenza su tutti i mercati con un ricambio continuo e la selezione meritocratica di soggetti e imprese hanno caratterizzato stabilmente il nostro sistema in passato. Solo in alcuni periodi (negli anni cinquanta, dopo l'adesione al Mercato Comune, ad esempio) la nostra economia era stata sottoposta a forti stimoli concorrenziali con effetti significativi sulla *performance* complessiva.

Misurare quanto intensamente operi la concorrenza è concettualmente complesso. Indicatori strutturali, spesso utilizzati dalle autorità antitrust, quali gli indici di concentrazione, richiedono di definire precisamente lo specifico mercato di riferimento (ciò risulta particolarmente

¹² Poscke (2010) con un modello teorico quantitativo calibrato per replicare alcuni fatti stilizzati delle economie americana ed europea, mostra come le differenze negli oneri burocratici all'entrata spiegherebbero da sole oltre un terzo delle differenze in termini di produttività tra l'economia statunitense e quella europea.

¹³ Cfr. Djankov et al. (2002).

¹⁴ Cfr. Berkowitz e White (2004); Fan e White (2003); Armour e Cumming (2008).

¹⁵ Cfr. Rodano et al. (2011).

¹⁶ Ad esempio, sulle dimensioni d'impresa (Kumar et al., 2001; Laeven e Woodruff, 2007) e sul mercato del credito (Djankov et al., 2008; Bae e Goyal, 2009; Qian e Strahan, 2007).

¹⁷ Cfr. Johnson et al. (2002).

¹⁸ Cfr. Ciocca (2007), Barca (1997), Nardozzi (2004).

difficoltoso per i mercati aperti). Qui interessa, invece, disporre di misure sintetiche, riferite a interi comparti, relative ai “comportamenti anti-concorrenziali”.

Si è quindi scelto di utilizzare congiuntamente una serie di indicatori che approssimano diversi aspetti dell’operare (o meno) del processo concorrenziale: indicatori di esposizione alla concorrenza potenziale (in particolare internazionale) e a quella effettiva (tassi di entrata e uscita delle imprese); un indicatore che quantifica la presenza di rendite (indice di Lerner). Se presi singolarmente potrebbero non essere in grado di offrire un quadro completo dell’operare della concorrenza nell’economia italiana, la loro lettura congiunta offre elementi di valutazione più solidi.

2.1 Indicatori di intensità della concorrenza in Italia

Un indicatore di esposizione alla concorrenza internazionale (*import penetration*¹⁹) conferma come in tutti i grandi paesi europei la manifattura sia molto più esposta alla concorrenza internazionale di quanto non lo siano i servizi (fig. 1)²⁰; nel confronto tra i diversi paesi l’Italia appare meno esposta alla concorrenza delle principali economie europee (in particolare nella manifattura)²¹. L’evoluzione dell’indicatore tra il 1995 e il 2005 mostra un graduale processo di apertura ai mercati internazionali della manifattura mentre segna un arresto dopo il 2000 per il settore dei servizi (fig. 2).

L’esame della demografia di impresa mostra come nel periodo 2005-2007 in Italia il tasso di entrata (rapporto tra imprese nate nel periodo e stock di imprese esistenti alla fine del periodo precedente)²² sia minore che nelle altre economie, mentre il tasso di uscita (rapporto tra imprese uscite nel periodo e stock di imprese esistenti alla fine del periodo precedente) è sostanzialmente in linea con quello degli altri paesi (fig. 3). Il minore dinamismo caratterizza – nel confronto internazionale – sia la manifattura sia i servizi (fig. 4)

L’evoluzione delle rendite, approssimate dagli indici di Lerner²³, nel periodo compreso tra il 1996 e il 2008 mostra come la pressione concorrenziale nel comparto manifatturiero sia cresciuta significativamente dalla fine degli anni novanta. Tali effetti sono da collegarsi alla crescente esposizione alla concorrenza internazionale sia per l’adozione dell’Euro e la conseguente impossibilità di ricorrere alle svalutazioni competitive (con una riallocazione delle risorse internamente ai settori e una ristrutturazione delle imprese²⁴), sia al crescente peso dei paesi asiatici, in particolare la Cina, sui mercati internazionali che avrebbe indotto una riduzione dei prezzi di vendita nei comparti più esposti²⁵.

Nel settore dei servizi²⁶ tale tendenza, oltre a manifestarsi successivamente, ha avuto intensità minore (fig. 5)²⁷. L’evidenza è confermata dall’andamento del *mark-up* per manifattura e

¹⁹ Calcolato come quota delle importazioni sul prodotto utilizzando i dati delle matrici input-output dell’OCSE nel 2005, ultimi dati disponibili.

²⁰ Lo stesso risultato è evidente se si guarda a un indicatore di *trade openness* calcolato come la somma di esportazioni e importazioni rapportata al prodotto (fig. 2).

²¹ Tuttavia questo indicatore riflette anche alcuni aspetti della struttura produttiva del paese che non sono direttamente collegati alla concorrenza (es. la presenza di grandi imprese che si riforniscono sui mercati internazionali).

²² Utilizziamo questo indicatore, standard nella letteratura, che cattura la pressione derivante dall’intensità del turnover all’interno di un mercato. Se utilizzassimo un “tasso di imprenditorialità” - definito come il rapporto tra nuove imprese e popolazione in età lavorativa – esso in Italia sarebbe maggiormente in linea con quello negli altri paesi.

²³ Calcolati sui dati di bilancio relativi all’universo delle società di capitali. Gli indici di Lerner sono ovviamente indicatori meno adeguati nei comparti in cui i costi fissi sono molto rilevanti.

²⁴ Cfr. Bugamelli et al. (2008).

²⁵ Cfr. Bugamelli et al. (2010).

²⁶ Nelle nostre analisi quantitative il settore dei servizi include il comparto dell’energia.

²⁷ Questi risultati sono in linea con quanto mostrato, da un lavoro di Bassanetti et al. (2010), secondo il quale in alcuni paesi europei, a seguito del *Single Market Programme*, vi è stata una riduzione del *mark-up* nella manifattura, mentre questo non è avvenuto nei servizi.

servizi per il periodo 1981-2004 in vari paesi europei²⁸: nel comparto manifatturiero italiano esso è in media pari a 1,2, in linea con il valore per l'intera area dell'Euro, mentre per i servizi è pari in Italia a 1,9, rispetto a un valore medio per l'area dell'Euro pari a 1,6²⁹.

Ulteriori evidenze della minore concorrenzialità nei comparti dei servizi provengono dall'esame della distribuzione settoriale dell'attività antitrust che sanziona i comportamenti anticompetitivi degli agenti sul mercato. Se la distribuzione settoriale delle intese rilevate dall'autorità (fig. 6) mostra come gli accordi collusivi siano frequenti anche in alcuni comparti della manifattura (alimentare e farmaceutica), oltre che nel settore petrolchimico, la distribuzione degli abusi di posizione dominante (fig. 7) mostra una prevalenza di comportamenti anticompetitivi nei settori dei servizi, in particolare di quelli a rete dove è elevato il potere di mercato. Distribuzione analoga mostrano le segnalazioni (fig. 8).

2.2 La rilevanza dei comparti a minore intensità di concorrenza

La bassa intensità della concorrenza nei servizi assume particolare rilevanza alla luce del peso crescente del settore nell'economia. In Italia, come nei principali paesi europei, la quota sul valore aggiunto dei servizi è superiore a quella della manifattura (fig. 9) ed è in crescita (fig. 10). I servizi costituiscono inoltre una quota rilevante e crescente degli input nel processo produttivo della manifattura (fig. 11).

Per questo l'intensità della concorrenza nei settori a monte (servizi ed energia) incide sulla produttività dei settori a valle, oltre che su quella del settore stesso. I paesi con una regolamentazione meno anti-competitiva nei settori a monte mostrano una maggiore crescita del valore aggiunto, della produttività e della propensione a esportare in quei settori a valle che utilizzano questi servizi più intensamente per motivi strettamente tecnologici, rispetto ai settori meno dipendenti dai servizi a monte. I guadagni maggiori deriverebbero dalla liberalizzazione dei settori dell'energia e dei servizi professionali³⁰. Specificatamente per l'Italia, Allegra et al. (2004) mostrano come, nel periodo 1995-2002, i settori che utilizzano in misura maggiore input provenienti da comparti meno competitivi (identificati dal numero di interventi dell'autorità antitrust) abbiano sperimentato una minore crescita del valore aggiunto e delle esportazioni.

Le evidenze empiriche mostrano anche che una regolamentazione meno restrittiva ha effetti rilevanti sul complesso dell'economia. Nei paesi dell'OCSE, la regolamentazione maggiormente anti-competitiva risulta associata a una minore crescita della produttività nel periodo 1985-2007, con effetti tanto più significativi quanto più il settore-paese è vicino alla frontiera tecnologica³¹. Con riferimento al nostro paese, le stesse analisi mostrano che l'adozione di un approccio regolamentare più favorevole alla concorrenza (equivalente a quello medio dei tre paesi che sulla base degli indicatori dell'OCSE hanno una regolamentazione meno restrittiva) avrebbe aumentato la produttività di circa 9 punti percentuali complessivi tra il 2000 e il 2007. Tali guadagni riflettono non solo la distanza dell'Italia dalle *best practices* internazionali, ma anche la vicinanza alla frontiera produttiva dei settori a valle e la loro dipendenza dai diversi

²⁸ Cfr. Christopoulou e Vermeulen (2008).

²⁹ In particolare, nel confronto con gli altri paesi europei, l'Italia ha un *mark-up* più basso nei settori dell'energia, dell'acqua e delle poste e telecomunicazioni, mentre ha rendite molto maggiori nei settori dei trasporti e del commercio e leggermente maggiori per gli altri servizi alle imprese. Per l'energia il *mark-up* in Italia è pari a 1,13 a fronte di 1,31 per la media europea; nell'acqua è di nuovo pari a 1,13 a fronte di 1,22 per la media europea; per le poste e telecomunicazioni il *mark-up* è pari a 1,37 a fronte di 1,48 per la media europea. Per i trasporti, ad esempio quelli aerei, il *mark-up* in Italia è pari a 1,84 contro una media europea di 1,64, mentre per il commercio all'ingrosso è pari a 1,51 contro una media europea di 1,35. Per gli altri servizi alle imprese il *mark-up* in Italia è pari a 1,55 contro una media europea del 1,44. Cfr. Christopoulou e Vermeulen (2008).

³⁰ Cfr. Barone e Cingano (2008).

³¹ Cfr. Bourlès et al. (2010).

settori a monte³². I vantaggi maggiori deriverebbero per l'Italia dalla liberalizzazione dei settori dei trasporti, del commercio e degli altri servizi alle imprese.³³

3. Il contesto istituzionale

In quanto segue, per ciascuna delle aree del contesto istituzionale più rilevanti nell'influenzare il contesto competitivo (il quadro normativo, la regolamentazione dell'entrata e dell'attività di impresa, quella dell'uscita dal mercato, l'*enforcement* dei contratti), si darà conto della situazione attuale in Italia, dove possibile confrontandola con quella dei principali paesi; verranno discussi criticamente gli interventi che si stanno realizzando (o, in alcuni casi, le riforme già attuate) con alcuni spunti per ulteriori modifiche.

3.1 L'inflazione e la complicazione normativa

Dati e confronto internazionale

Sebbene si ritenga usualmente che il quadro normativo italiano si caratterizzi per abbondanza, scarsa coerenza e conoscibilità delle norme e per un elevato grado di instabilità, indicazioni quantitative relative a tali aspetti sono difficili da ottenere e presentano significative limitazioni³⁴. Tali difficoltà sono amplificate quando la misurazione coinvolge più paesi, date le differenze talvolta molto rilevanti negli ordinamenti³⁵. Tenendo conto di tali limiti, alcuni indicatori recentemente resi disponibili attestano il sovradimensionamento e la complessità del quadro normativo del nostro paese.

Inflazione normativa - Il confronto internazionale segnala un più elevato ricorso alla normazione in Italia rispetto agli altri paesi. In termini di stock, l'Italia (in seguito ai recenti interventi di riduzione che hanno dimezzato lo stock di leggi vigenti, vedi oltre)³⁶, ha oggi un numero di leggi vigenti in linea con quello della Francia (ca. 10.000) e pari a circa al doppio della Germania (ca. 5.000). In termini di produzione legislativa, per gli ultimi anni il confronto evidenzia un maggiore impiego dello strumento legislativo in Italia: nel periodo 1997-2008 sono state complessivamente emanate in Italia 1.661 leggi (contro valori pari a 1.616 in Germania, 1.078 in Francia, 577 in Spagna e 540 nel Regno Unito)³⁷. Negli ultimi anni la produzione di atti primari si è ridotta sotto il profilo numerico, tuttavia la "dimensione" delle norme (approssimata dal numero di colonne della Gazzetta Ufficiale) è rimasta sostanzialmente stabile³⁸.

All'inflazione normativa contribuisce anche la produzione legislativa regionale che ha assunto particolare rilievo nelle materie di interesse per le imprese in seguito alla riforma costituzionale del 2001. Il numero complessivo di leggi regionali in vigore a fine 2008 era pari a circa 25.000.

Complicazione normativa – Un'indicazione dell'instabilità del quadro normativo italiano è fornita dall'esame di 10 testi unici legislativi approvati in Italia nel periodo 1990-2005: in media in

³² Ad esempio, la Grecia, che nel 2000 era ancora più lontana dell'Italia dalle *best practices* internazionali, secondo le simulazioni avrebbe ottenuto minori benefici dalle liberalizzazioni, in quanto specializzata in produzioni dal minor contenuto tecnologico e quindi più lontane dalla frontiera produttiva.

³³ Si veda anche Arnold e Worgotte (2011).

³⁴ A riprova di ciò si consideri che solo nel 2007 si è proceduto nel nostro paese a un censimento ufficiale delle leggi in vigore che ha consentito di stabilirne il numero.

³⁵ Si pensi ad esempio alle differenze nelle fonti del diritto.

³⁶ Il numero di leggi censito nel 2007 in Italia era pari a 21.691.

³⁷ Cfr. "Rapporto sullo stato della legislazione" (anni 2006-2010), Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione.

³⁸ Dati relativi al periodo 2006-2010. Cfr. "Rapporto sullo stato della legislazione" (2010), Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione.

ciascun anno più del 10 per cento degli articoli dei testi di legge è stato modificato (attraverso interventi di abrogazione, modifica e aggiunta) (Palumbo, 2008)³⁹. Coerenza e conoscibilità del quadro normativo sono ostacolate da una produzione legislativa spesso opaca e disorganica. Il peso delle norme di contenuto molto eterogeneo sul totale della produzione legislativa è elevato: nei primi due anni dell'attuale legislatura le leggi finanziarie o di bilancio e quelle collegate alla manovra di finanza pubblica hanno riguardato un terzo del totale della produzione⁴⁰. Frequente è l'utilizzo di decreti legge dal contenuto eterogeneo quali i cosiddetti "decreti milleproproghe" o i "decreti omnibus" la cui eterogeneità viene accresciuta significativamente in sede di conversione. Ad esempio, nel periodo 2001-08 le leggi di conversione dei decreti milleproproghe hanno determinato in media un aumento pari a circa tre volte del numero complessivo di commi; le disposizioni introdotte in fase di conversione frequentemente non riguardano la proroga di termini⁴¹.

Le recenti riforme e quelle da realizzare

Per ridurre l'inflazione legislativa e rendere meno incerto e più stabile il quadro normativo è necessario da un lato, ridurre e riordinare la normativa esistente; dall'altro, garantire la qualità della nuova produzione normativa⁴².

Riduzione e riordino dello stock normativo - Negli ultimi anni risultati significativi sono stati conseguiti nella riduzione dello stock normativo e nella conoscibilità e accessibilità delle norme. È stato drasticamente ridotto il numero di atti primari vigenti (da circa 50.000 agli attuali 10.000): a) sono state dapprima espressamente abrogate norme obsolete non più applicabili⁴³; b) successivamente, in attuazione del provvedimento cosiddetto "taglia-leggi"⁴⁴, sono state abrogate in blocco (a decorrere dal 16 dicembre 2010) le disposizioni legislative statali promulgate anteriormente al 1970 di cui non si è ritenuta indispensabile la permanenza in vigore⁴⁵. L'impatto effettivo di tali misure è tuttavia limitato poiché gran parte delle norme abrogate aveva già esaurito i propri effetti.

L'attività di riordino normativo a livello statale, avviata alla fine degli anni '90 e attuata per mezzo di diversi strumenti (testi unici, testi unici misti, codici di settore), ha assicurato maggiore chiarezza e accessibilità delle norme nei settori in cui si è intervenuto⁴⁶, ma ha interessato fino ad ora un numero limitato di materie e non ha assunto carattere sistematico e continuativo come in altri paesi⁴⁷. Misure di riduzione del numero delle leggi e di riordino della legislazione sono state adottate anche in numerose regioni. Tra quelle più virtuose figurano Toscana, Lombardia, Piemonte, Veneto e Valle d'Aosta.

Produzione legislativa - Nel corso dell'ultimo decennio, con l'obiettivo di migliorare il processo di produzione normativa, sono state create apposite strutture organizzative (il "Comitato per la legislazione" presso la Camera dei Deputati e il "Servizio qualità della legge" presso il Senato) e

³⁹ Un ulteriore esempio in questa direzione è fornito da Clarich e Mattarella (2010) che segnalano come il Codice dei contratti pubblici, emanato nel 2006, sia stato modificato, oltre che dai decreti correttivi previsti dalla legge delega, altre sei volte solo nel corso del 2009.

⁴⁰ Misurato come numero di colonne della Gazzetta Ufficiale; cfr. "Rapporto sullo stato della legislazione" (2010), Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione.

⁴¹ Dati relativi al periodo 2001-2008, cfr. Palumbo (2009).

⁴² Per un'approfondita analisi delle recenti politiche di semplificazione legislativa, cfr. Natalini e Tiberi (2010) e OCSE (2009a).

⁴³ Cfr. d.l. n. 200/2008 convertito dalla legge n. 9/2009 e d.l. n. 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008.

⁴⁴ Art. 14 della legge n. 246/2005.

⁴⁵ Anche ad esito di tali interventi è stata creata la prima banca dati pubblica delle norme in vigore (www.normattiva.it).

⁴⁶ Interventi rilevanti di riordino normativo hanno riguardato, ad esempio, le materie dei beni culturali e ambientali, la tutela del consumatore, la protezione dei dati personali, la documentazione amministrativa (Clarich e Mattarella, 2010).

⁴⁷ Ad esempio in Francia il riordino della normativa è attuato sulla base di un piano pluriennale che prevede la codificazione del diritto positivo statale (Clarich e Mattarella, 2010).

sono state introdotte regole e strumenti volti ad assicurare la qualità formale e sostanziale della legislazione (l'analisi di impatto della regolamentazione - AIR - e l'analisi tecnico-normativa - ATN). Da un punto di vista formale l'assetto italiano risulta per alcuni aspetti tra i più avanzati dei paesi dell'OCSE, ma nella pratica si è ancora molto lontani dai migliori standard internazionali; emblematico sotto questo profilo è il caso dell'AIR (OCSE, 2009a, 2009b).

Questo strumento, introdotto nel nostro ordinamento sin dal 1999 per gli atti di iniziativa governativa⁴⁸, è stato fino ad ora applicato in misura ridotta e con un approccio prevalentemente formalistico. Ciò si spiega da un lato con l'insufficiente disponibilità di professionalità adeguate alla realizzazione di analisi di tipo economico-quantitativo nelle amministrazioni responsabili⁴⁹; dall'altro con il carattere disorganico del processo legislativo che determina il ricorso frequente alla decretazione di urgenza e all'emanazione di disposizioni legislative dal contenuto ampio ed eterogeneo; entrambi questi elementi risultano incompatibili con i tempi e le metodologie richiesti per l'effettuazione dell'AIR.

Senza un miglioramento della qualità della “nuova produzione”, anche gli effetti degli interventi di semplificazione della legislazione esistente rischiano di essere vanificati. Essa non sembra dipendere tanto dall'assenza nel nostro ordinamento di regole e strumenti per la qualità della regolazione, quanto dal prevalere di *prassi* nel processo legislativo di fatto incompatibili con l'uso di tali strumenti. Se è il legislatore stesso a non aderire pienamente alle regole che si è posto, è difficile immaginare che l'introduzione di meccanismi sanzionatori di comportamenti poco virtuosi possa avere una qualche efficacia in quest'ambito.

3.2 Gli oneri amministrativi e burocratici per le imprese

Gli oneri che derivano dalla regolamentazione diretta dell'attività di impresa sono determinati, oltre che dal contenuto delle norme, dal grado di efficienza delle amministrazioni (a livello centrale e locale) responsabili della loro attuazione. Sebbene fondamentale, tale ruolo non viene indagato direttamente in quanto segue, dove ci concentriamo invece sulle possibilità di semplificazione delle procedure.

Dati e confronto internazionale

Il peso degli “oneri amministrativi e burocratici” sull'attività di impresa in Italia è molto rilevante. La Commissione Europea ha stimato nel 2005 per l'Italia un'incidenza pari al 4,6 per cento del PIL degli oneri amministrativi derivanti dalla regolamentazione emanata dai vari livelli di governo contro il 3,5 per cento della media dei paesi della UE-25⁵⁰. La rilevanza di tali oneri è confermata dagli indicatori *Doing Business* della Banca Mondiale. Considerando le procedure necessarie per il rilascio di un permesso di costruzione (*dealing with construction permits*), i tempi necessari in Italia superano di gran lunga quelli degli altri paesi: la durata complessiva della procedura è stimata per l'Italia pari a 258 giorni, 232 in più che negli Stati Uniti, circa 150 in più che nel Regno Unito e in Germania. Il costo misurato in termini percentuali rispetto al PIL pro capite di ciascun paese risulta in Italia più di dieci volte superiore a quello statunitense (fig. 12). Con riferimento alle procedure richieste per la creazione giuridica di un'impresa (*starting a*

⁴⁸ L'AIR è stata introdotta in via sperimentale per gli atti del governo nel 1999 (legge n. 50/1999) ed estesa alle autorità amministrative indipendenti nel 2003 (legge n. 229/2003) e alla Consob e Banca d'Italia nel 2005 (legge n. 262/2005). La disciplina dell'AIR è stata modificata nel 2005 e da ultimo nel 2009.

⁴⁹ Coco (2011) rileva come l'affidamento dell'AIR agli uffici legislativi sotto questo profilo possa essere considerato un errore dato che in queste strutture sono generalmente assenti figure professionali adeguate allo svolgimento di analisi di tipo quantitativo ne vi è interesse a sviluppare competenze estranee alla cultura giuridica prevalente.

⁵⁰ Cfr. Commissione Europea (2007).

business), l'Italia è allineata con le migliori prassi internazionali per quanto riguarda i tempi, anche per effetto dell'introduzione nel 2007 della cosiddetta "comunicazione unica"⁵¹; tuttavia i costi del procedimento risultano sensibilmente più elevati che negli altri paesi⁵². Vi sono peraltro rilevanti differenze tra le varie aree del paese in relazione alla durata e ai costi di tali procedure⁵³.

Le recenti riforme e quelle da realizzare

Sistematiche politiche di semplificazione amministrativa con l'obiettivo di razionalizzazione e riduzione degli oneri per il sistema produttivo sono state avviate nel nostro paese già negli anni '90, sulla scia di quanto avveniva nella gran parte dei paesi industrializzati e su impulso delle organizzazioni internazionali⁵⁴. Sono state poste le basi normative per l'attuazione delle politiche di semplificazione, create strutture deputate a governare il processo, adottate le prime importanti misure⁵⁵. Il processo è proseguito con un andamento altalenante, con una fase di stallo nei primi anni del 2000, per poi riprendere con maggiore vigore in anni recenti (OCSE, 2009a).

Gli interventi realizzati negli ultimi anni possono essere collocati lungo tre direttrici: a) l'ampliamento del ricorso alla telematica nei rapporti tra le amministrazioni e tra amministrazioni e imprese: l'esempio più rilevante è costituito dalla riforma dello "sportello unico per le attività produttive" (SUAP)⁵⁶; b) l'adozione e la revisione di strumenti di semplificazione a carattere "trasversale" quali la "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA)⁵⁷, la conferenza di servizi e le misure di riduzione generalizzata dei termini dei procedimenti⁵⁸; c) la semplificazione "puntuale" di specifici procedimenti quale il programma "taglia oneri"⁵⁹ (cfr. Riquadro)⁶⁰.

Riquadro 1: Le principali misure di semplificazione

1. La riforma dello sportello unico per le attività produttive. Il SUAP è stato istituito nel 1998 con lo scopo di fornire alle imprese un unico ufficio amministrativo di riferimento, a livello comunale, per ottenere le informazioni e le autorizzazioni necessarie per la realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi. Nel corso degli anni l'attuazione dello sportello unico ha prodotto risultati deludenti, nonostante le numerose modifiche intervenute allo scopo di migliorarne la relativa disciplina. La diffusione sul territorio è stata limitata, in particolare nei piccoli comuni e si è caratterizzata per l'elevata eterogeneità dei procedimenti trattati. Inoltre, l'efficacia dello strumento dal punto di vista della semplificazione è stata ostacolata dalla carenza di meccanismi di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte. Infine, l'informatizzazione dello sportello prevista nel 2005 è rimasta in gran parte inattuata. Le principali innovazioni introdotte dalla riforma, con l'obiettivo di superare le criticità che ne avevano ostacolato la piena diffusione e funzionalità, sono costituite da: a) la completa informatizzazione del procedimento (accesso, informazioni, comunicazioni tra amministrazioni e comunicazione con le imprese) per rendere effettivo il principio

⁵¹ La "comunicazione unica" consiste in una comunicazione telematica attraverso la quale si adempie agli obblighi informativi previsti nella fase di creazione di un'impresa nei confronti del Registro delle imprese, dell'Agenzia delle entrate, dell'INPS e dell'INAIL.

⁵² Ciò è dovuto soprattutto all'incidenza dei requisiti di capitale minimo previsti nel nostro ordinamento per la costituzione di una società a responsabilità limitata (la tipologia societaria del caso considerato in *Doing Business*).

⁵³ Cfr. Bianco e Bripi (2010).

⁵⁴ In particolare, nel corso degli anni '90 un contributo fondamentale alla definizione delle politiche di miglioramento della qualità della regolazione e di impulso alla loro attuazione è stato fornito dall'OCSE.

⁵⁵ Tra i provvedimenti più rilevanti figurano la legge n. 241/1990 sulla disciplina dei procedimenti amministrativi che, tra l'altro, ha introdotto fondamentali strumenti di semplificazione amministrativa (quali l'autocertificazione, la denuncia di inizio attività, la conferenza di servizi); la legge istitutiva dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) e le prime leggi di semplificazione di procedimenti amministrativi.

⁵⁶ Cfr. legge n. 133/2008 (art. 38) e d.p.r. n. 160/2010 (regolamento di attuazione).

⁵⁷ Cfr. d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010.

⁵⁸ Cfr. legge 69/2009.

⁵⁹ Cfr. legge n. 133/2008.

⁶⁰ Per un'approfondita analisi delle recenti politiche di semplificazione cfr. Natalini e Tiberi (2010) e OCSE (2009a).

dell'interlocutore unico per le imprese e favorire il coordinamento tra le amministrazioni; b) la possibilità per i Comuni di esercitare le funzioni del SUAP delegandole alle Camere di Commercio con lo scopo di superare l'inerzia e le difficoltà degli enti locali nella costituzione dei SUAP (possibilità che diviene obbligo se non sono in grado di attivarsi autonomamente entro le scadenze previste); c) ampliamento del campo applicativo alle procedure di costituzione delle imprese (raccordo con la comunicazione unica) e a quelle per l'avvio delle attività che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva Servizi.

2. *La segnalazione certificata di inizio attività.* La SCIA è uno "strumento amministrativo", sostitutivo della "dichiarazione di inizio attività" (DIA), che consente di avviare un'attività economica depositando presso le amministrazioni competenti una segnalazione corredata da dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati che attestano il possesso dei requisiti previsti dalla legge nei casi in cui non sia richiesto il rilascio di provvedimenti espressi da parte delle amministrazioni. Le amministrazioni esercitano un controllo ex-post di legittimità e regolarità entro un arco di tempo limitato. Rispetto alla DIA, la SCIA ha un più vasto campo di applicazione in quanto consente di produrre certificazioni che sostituiscono la cosiddetta attività istruttoria delle amministrazioni (acquisizione di pareri, esecuzione di verifiche preventive); inoltre diversamente dalla DIA consente l'avvio immediato dell'attività contestualmente al deposito della segnalazione. A fronte di ciò, rispetto al regime precedente, sono stati raddoppiati i termini entro i quali le amministrazioni pubbliche possono svolgere i controlli di regolarità e legittimità ed è stato previsto l'aggravamento della responsabilità degli imprenditori e dei professionisti per le dichiarazioni e le certificazioni prodotte.

3. *La riduzione degli oneri derivanti da adempimenti di tipo informativo ("taglia oneri").* Nel 2008 è stato introdotto un programma sistematico di misurazione e riduzione degli oneri burocratici, in particolare degli oneri di natura informativa. Esso prevede la definizione di un obiettivo di tipo quantitativo (riduzione del 25% degli oneri amministrativi derivanti dalla normativa statale), l'adozione di un programma sistematico di misurazione degli oneri (MOA) basato sulla metodologia "standard cost model" e la definizione di specifiche misure di semplificazione attuate attraverso regolamenti di delegificazione.

Ricorso alla telematica - La riforma dello sportello unico introduce importanti innovazioni potenzialmente in grado di ridurre alcune delle principali criticità che nel passato hanno ostacolato il funzionamento e la diffusione di questo strumento (cfr. Riquadro). In particolare, la completa telematizzazione del SUAP dovrebbe accrescere l'accessibilità e la trasparenza nel rapporto tra imprese e amministrazioni (indirettamente potrebbe anche favorire processi di riorganizzazione interna delle amministrazioni interessate e lo sviluppo di forme di coordinamento tra le stesse determinando una riduzione dei tempi necessari per ottenere le autorizzazioni). La delega prevista a favore delle Camere di Commercio per lo svolgimento delle funzioni del SUAP nel caso di inerzia dei Comuni dovrebbe garantire la completa diffusione sul territorio dello sportello e favorire la standardizzazione dei servizi offerti⁶¹. Tuttavia, l'applicazione della riforma procede con lentezza. Nonostante il termine del 29 marzo 2011 previsto dal regolamento, alla fine di ottobre 4.017 Comuni risultavano aver accreditato lo sportello unico presso il Ministero dello Sviluppo economico (poco meno della metà del totale); altri 2.360 Comuni (29 per cento) avevano delegato espressamente alla Camera di commercio l'esercizio delle funzioni del SUAP. L'entrata in vigore dell'obbligatorietà del trattamento informatico dei procedimenti da parte dei SUAP, prevista per la stessa data, è stata prorogata senza indicazione di ulteriori termini.

Misure trasversali - Si inseriscono nel solco tracciato dalla legge sul procedimento amministrativo del 1990, che prevede la definizione di strumenti di semplificazione a carattere generale, e costituiscono anche in questo caso ulteriori revisioni di istituti esistenti. Sotto questo profilo dunque non rappresentano innovazioni sostanziali e in particolare nel caso della SCIA potrebbero risultare accentuati alcuni degli elementi critici che già nel passato hanno limitato

⁶¹ Questa disposizione è stata rafforzata con la previsione della nomina di un commissario *ad acta* nel caso in cui i Comuni non provvedano alla costituzione del SUAP (decreto legge 13 maggio 2011, n. 70).

l'efficacia della DIA⁶². In ogni caso gli effetti di questi strumenti nel ridurre tempi e costi per le imprese dipenderanno dalle concrete modalità di recepimento, a livello statale e locale, nelle normative di settore che disciplinano i singoli procedimenti.

Misure puntuali - Il programma di semplificazione “taglia-oneri” è di fatto l'unico strumento con cui si è intervenuti direttamente sulle singole procedure riducendo e eliminando gli adempimenti ritenuti “non proporzionati” alle finalità di tutela perseguite. I risultati conseguiti nelle aree di regolamentazione alle quali è stato applicato sono stati positivi⁶³. La metodologia impiegata, che utilizza strumenti di misurazione consolidati nella prassi internazionale e prevede il forte coinvolgimento delle parti interessate (amministrazioni e rappresentanti degli imprenditori), appare in grado, se applicata in maniera più intensa ed estesa, di produrre significative riduzioni degli oneri derivanti da adempimenti burocratici⁶⁴.

Nel complesso il processo di semplificazione amministrativa ha compiuto negli ultimi anni progressi non trascurabili. La portata innovativa di alcune delle misure adottate, l'adozione di specifici programmi e la creazione di apposite strutture deputate a governare il processo potrebbe produrre benefici rilevanti per il sistema produttivo.

Tuttavia, l'approccio adottato, con l'eccezione del programma “taglia-oneri”, piuttosto che prevedere la sistematica revisione e razionalizzazione della regolamentazione esistente mira a ridurre l'impatto attraverso interventi di carattere organizzativo (relativi in particolare all'interazione tra amministrazioni e utenti) e procedurale (basati soprattutto sull'impiego di strumenti di natura trasversale tesi a ridurre l'intervento ex-ante delle amministrazioni). Questo genere di interventi, tuttavia, non può che avere efficacia limitata nel contesto italiano caratterizzato da elevata frammentazione delle competenze, complessità del quadro normativo e inefficienza della pubblica amministrazione.

La consapevolezza che per ridurre gli oneri a carico delle imprese sia necessario adottare un approccio sistematico che porti alla puntuale semplificazione (o eventuale eliminazione) dei procedimenti e che tenga conto del ruolo degli enti locali sembra essere maturata nel legislatore. Nella manovra economico-finanziaria adottata nell'agosto 2011 è previsto il riordino complessivo della normativa statale e locale con l'obiettivo di dare attuazione al principio di libertà di iniziativa economica attraverso la riduzione dei regimi autorizzatori esistenti a livello statale e locale.

⁶² Gli effetti attesi di riduzione di tempi e costi per l'avvio delle attività d'impresa, che dovrebbero derivare dalla riduzione delle aree di intervento preventivo delle amministrazioni a vantaggio della cosiddetta auto-responsabilità degli imprenditori, potrebbero essere vanificati dalla complessità del quadro normativo del nostro paese che rende difficile l'individuazione certa degli adempimenti richiesti per l'avvio delle attività. Ciò potrebbe tradursi per gli imprenditori in un aggravio di costi diretti (per i maggiori oneri per le prestazioni dei professionisti) e indiretti (per l'incertezza circa l'effettivo rispetto dei requisiti di legge e l'eventuale possibilità di blocco successivo dell'attività da parte della PA), sul punto cfr. tra gli altri, Mattarella (2010) e Occhilupo (2011). Le novità introdotte per la conferenza di servizi vanno nella giusta direzione per ridurre i tempi e dare maggiore certezza ai procedimenti di autorizzazione che ne prevedono l'utilizzo. In particolare, la norma che prevede si consideri acquisito l'assenso dell'amministrazione nei casi in cui la volontà della stessa non sia stata espressa dal proprio rappresentante nell'ambito della conferenza.

⁶³ Gli interventi di riduzione degli oneri nelle aree di regolazione “lavoro e previdenza”, “prevenzione incendi” e “paesaggio e beni culturali” fino ad ora attuati determineranno risparmi annui per le imprese pari a 5,6 miliardi di euro (47 per cento degli oneri misurati). Sono in corso di realizzazione gli interventi nelle aree “privacy”, “appalti”, “fisco”, “sicurezza sul lavoro”, “infrastrutture e trasporti” e “ambiente” (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2011).

⁶⁴ Recentemente il programma “taglia oneri” è stato esteso alle autorità amministrative indipendenti di vigilanza e garanzia e agli enti locali (decreto legge 13 maggio 2011, n. 70).

3.3 L'uscita delle imprese dal mercato

L'uscita dal mercato rappresenta – insieme all'entrata – un canale rilevante nell'assicurare un efficiente *turnover* di imprese. Se tra le piccole imprese, con pochi “interlocutori” (finanziatori, clienti e fornitori) questo può avvenire a costi relativamente bassi anche in assenza di una disciplina specifica, per le imprese di dimensioni maggiori è essenziale che vi sia un'adeguata normativa fallimentare che assicuri la sopravvivenza e la ristrutturazione (con una riallocazione delle risorse) delle imprese in crisi con valore atteso positivo e invece favorisca l'uscita dal mercato – a costi contenuti e in tempi rapidi – di quelle non più in grado di produrre valore. Se non esiste un criterio univoco per valutare l'efficacia di una legge fallimentare⁶⁵, la sua efficienza può essere misurata in termini di costi e tempi delle procedure.

Dati e confronto internazionale

Gli indicatori *Doing Business* della Banca Mondiale riferiti all'efficacia delle procedure fallimentari (*resolving insolvency*) collocano l'Italia nel 2011 al 30° posto nella graduatoria dei paesi esaminati, in posizione migliore rispetto a Francia (46°) e Germania (36°), ma peggiore di Spagna (20°), Stati Uniti (15°) e Regno Unito (6°). È uno dei pochi indicatori *Doing Business* in cui l'Italia occupa una posizione relativamente favorevole.

Le recenti riforme e quelle da realizzare

La durata media delle procedure fallimentari prima della riforma aveva mostrato negli ultimi decenni una tendenza crescente, raggiungendo i 9 anni nel 2008 (fig. 13)⁶⁶. I costi assorbivano oltre il 20% dell'attivo disponibile. Le perdite per i creditori erano consistenti: i creditori privilegiati recuperavano il 26% dei loro crediti, quelli chirografari circa il 7%. Le procedure italiane risultavano inefficienti anche nel confronto internazionale.

L'obiettivo generale delle recenti riforme⁶⁷ è stato quello di rendere la gestione delle procedure più efficiente e allo stesso tempo indurre una più tempestiva emersione della crisi dell'impresa allo scopo di migliorarne le possibilità di ristrutturazione⁶⁸. In particolare è stato incentivato il ricorso al concordato preventivo come strumento per la soluzione della crisi d'impresa⁶⁹; sono state liberalizzate le forme di soddisfacimento dei creditori attribuendo maggiore potere decisionale ai creditori e lasciando al giudice un ruolo principalmente di controllo. Sono state inoltre semplificate le procedure, con lo scopo, tra gli altri, di ridurre la durata. Infine è stata introdotta la cancellazione dei debiti residui per gli imprenditori falliti (*fresh start*) con l'obiettivo di favorire l'assunzione di rischio imprenditoriale.

Alcune valutazioni preliminari hanno evidenziato primi effetti positivi della riforma: a) un aumento dell'utilizzo dei concordati preventivi come mezzo di soluzione della crisi d'impresa

⁶⁵ La severità nei confronti dei debitori tipicamente accresce ex-ante la disponibilità e riduce il costo del credito; maggiori aperture verso i debitori favoriscono la rivelazione più precoce dello stato di crisi e la scelta tra soluzioni efficienti ex-post, accrescendo anche gli incentivi all'imprenditorialità.

⁶⁶ La durata delle sole procedure che si chiudono con liquidazione e ripartizione dell'attivo era di oltre 10 anni (quelle chiuse per insufficienza o mancanza di attivo erano ovviamente le più brevi, quasi 6 anni). La quota di procedure chiuse per insufficienza o mancanza dell'attivo risultava quasi pari a quella delle procedure chiuse con liquidazione e ripartizione dell'attivo; il concordato ricorreva con frequenza marginale (1.5% dei casi).

⁶⁷ Il decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 (convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80), ha avviato un'ampia riforma della legge fallimentare, proseguita con il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5 e con il d.lgs. n. 169 nel settembre 2007 (cd. “decreto correttivo”). Il decreto legge 78/2010 è intervenuto ulteriormente per ampliare le possibilità di nuova finanza nel contesto dei concordati preventivi e degli accordi di ristrutturazione dei debiti.

⁶⁸ Cfr. Stanghellini (2007); Bianco e Marcucci (2007).

⁶⁹ In particolare, eliminando alcuni vincoli all'accesso alla procedura (requisiti di meritevolezza, limiti quantitativi dei pagamenti).

(senza evidenti sintomi di un suo utilizzo a scopi opportunistici): soprattutto in una fase di crisi ciò può essere letto come un indicatore di successo della riforma nell'offrire alle imprese uno strumento di ristrutturazione finalmente efficace; *b*) una riduzione nella durata dei concordati preventivi⁷⁰; *c*) effetti positivi sugli investimenti delle imprese che beneficiano della riforma rispetto a quelli delle imprese non sottoposte alla legge fallimentare. Ancora incerti sono gli effetti sulla tempestiva emersione della crisi di impresa, nonché sulla disponibilità dei finanziatori a concedere nuovi prestiti alle imprese entrate in concordato preventivo, il che limita l'effettiva possibilità di risanamento di imprese in temporanea difficoltà⁷¹. La riforma ha inoltre ridotto il tasso di interesse richiesto dalle banche in misura più significativa per le imprese più rischiose (e quindi più esposte al rischio di fallimento): del 2.6% con riferimento ai nuovi prestiti a scadenza; dell'1.1% con riferimento alle linee di credito⁷².

Se nel complesso il processo di riforma ha migliorato in misura significativa il quadro, rendendo più efficienti i meccanismi di "uscita" dal mercato, restano alcuni nodi irrisolti che possono limitare il pieno esplicarsi dell'efficacia del nuovo diritto fallimentare.

Il cattivo funzionamento della giustizia civile e la mancata riforma della disciplina dei reati fallimentari possono ridurre gli incentivi alla ristrutturazione di imprese ancora in grado di produrre valore e in particolare la disponibilità dei finanziatori a concedere credito nelle fasi di ristrutturazione⁷³.

3.4 Le difficoltà di *enforcement* dei contratti

Le evidenze empiriche

La giustizia civile italiana versa ormai da tempo in una situazione di profonda crisi che si manifesta in particolare nella eccessiva durata dei procedimenti. Tale stato è denunciato dagli operatori del diritto, dagli utenti, dai vertici dell'ordinamento giudiziario⁷⁴ e trova ampia conferma nei dati disponibili.

Secondo l'indagine della Banca Mondiale di confronto dei sistemi giudiziari civili⁷⁵, nel 2011 il tempo necessario per la definizione di una controversia di natura commerciale in Italia è pari a 1.210 giorni, contro i 331 giorni in Francia, 394 in Germania e 399 nel Regno Unito. Alla elevata durata dei procedimenti è ascrivibile il pessimo posizionamento dell'Italia nella graduatoria complessiva sull'efficacia del sistema di *enforcement* dei contratti: 158° posto su 183 paesi (6° per la Francia, 8° posto per la Germania, 21° per il Regno Unito)⁷⁶. Dati sulla durata effettiva dei processi civili nel nostro paese non sono disponibili. Tuttavia utilizzando indicatori *proxy* della durata è possibile trarre indicazioni sulla lunghezza delle varie tipologie di procedimenti. Secondo le stime fornite dal Ministero della Giustizia, basate sull'indicatore di

⁷⁰ Non è ancora possibile analizzare in modo completo l'effetto della riforma sulla durata delle procedure di fallimento, data la loro estrema lunghezza.

⁷¹ Cfr. Bianco, Rodano, Romano (2010).

⁷² Il risultato deriva dalla successione di due effetti con direzione opposta: la legge 80 del 2005 (che ha riformato il concordato preventivo attribuendo maggiori poteri al debitore) ha indotto un aumento del tasso di interesse in virtù del maggiore potere contrattuale dei debitori; il decreto legislativo 9 del 2006 (che ha riformato la disciplina del fallimento, semplificandola e rendendola nel complesso più efficiente) ha avuto un effetto negativo sul tasso di interesse delle imprese più rischiose, presumibilmente per l'effetto della maggiore efficienza delle procedure sul valore di liquidazione ex-post dell'impresa. Cfr. Rodano, Serrano-Velarde, Tarantino (2011).

⁷³ La riforma andrebbe completata con una disciplina del fallimento dei gruppi di imprese e con quella dell'amministrazione straordinaria. L'Italia resta inoltre uno dei pochi paesi senza una normativa relativa al fallimento delle persone fisiche.

⁷⁴ Cfr. Relazioni di apertura dell'anno giudiziario degli ultimi anni.

⁷⁵ Cfr. l'indicatore *Enforcing contracts* del rapporto *Doing Business*.

⁷⁶ L'indicatore *Enforcing contracts* prende in esame, oltre ai tempi di risoluzione della controversia, il numero delle procedure necessarie e i costi.

“giacenza media”⁷⁷, nel 2009 erano necessari 1.022 giorni per concludere un procedimento di cognizione ordinaria, 640 giorni per una causa di lavoro, 1.248 giorni per un procedimento di esecuzione immobiliare e 2.955 giorni per un fallimento. Dietro il dato medio nazionale si celano profonde differenze territoriali. Nel 2009 la durata dei processi nei tribunali del distretto dove i processi sono più lunghi era pari a quasi tre volte quella del distretto più virtuoso. In media i tempi necessari per la risoluzione delle controversie sono sensibilmente superiori nei tribunali del Mezzogiorno rispetto a quelli del Centro Nord⁷⁸.

Le riforme attuate e quelle (im)possibili

Negli ultimi quindici anni la giustizia civile è stata interessata da numerosi interventi di riforma che hanno riguardato vari aspetti, tra i quali: la distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, il ruolo e la disciplina della magistratura onoraria, l'ordinamento giudiziario, l'informatizzazione degli uffici giudiziari e, in maniera preponderante, la procedura civile. Tali interventi, nonostante in molti casi nella giusta direzione, non si sono dimostrati risolutivi e non hanno prodotto effetti sostanziali nella *performance* degli uffici giudiziari. In particolare, le riforme attuate non hanno affrontato adeguatamente alcuni nodi cruciali che condizionano il funzionamento del sistema nel complesso.

Utilizzo efficiente delle risorse e distribuzione geografica dei tribunali. L'attuale struttura territoriale degli uffici giudiziari è caratterizzata da un numero elevato di unità, spesso di dimensioni molto ridotte. Tale assetto è stato storicamente determinato dall'obiettivo di favorire l'accesso alla giustizia per i cittadini (prossimità dei giudici) ma, date le attuali possibilità di mobilità, non trova più giustificazione. Analisi empiriche mostrano che circa il 70% dei tribunali è di dimensioni inferiori alla scala minima ottimale e che significativi guadagni di efficienza potrebbero derivare dall'ampliamento dimensionale dei tribunali che consentirebbe di realizzare economie di scala e di specializzazione attualmente non sfruttate⁷⁹. In particolare, la specializzazione dei giudici favorendo lo sviluppo della professionalità su specifiche materie ne aumenta la produttività e per questa via può favorire la riduzione dei tempi dei procedimenti⁸⁰. La delega al Governo per la revisione della geografia giudiziaria introdotta con la manovra economico-finanziaria dell'agosto 2011 costituisce un importante passo nella giusta direzione; l'effettiva portata innovatrice dell'intervento dipenderà dalle concrete modalità di attuazione.

Organizzazione degli uffici e incentivi dei magistrati. L'elevata varianza che si registra nella produttività degli uffici giudiziari e dei singoli magistrati all'interno del medesimo ufficio⁸¹ suggerisce che sia possibile migliorare l'efficienza del sistema intervenendo sia sull'organizzazione degli uffici giudiziari⁸² sia sugli incentivi dei magistrati. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'attuale sistema di progressione di carriera e di remunerazione dei magistrati non appare idoneo, nonostante le recenti riforme⁸³, a indirizzare i comportamenti dei giudici al raggiungimento di tutti gli obiettivi rilevanti per il funzionamento dell'organizzazione (ragionevole durata dei procedimenti, imparzialità e accuratezza delle decisioni, qualità del servizio reso ai cittadini)⁸⁴. L'introduzione di criteri di valutazione dell'attività svolta basati su

⁷⁷ Calcolato come rapporto tra la somma dello stock iniziale e finale dei procedimenti pendenti e la somma dei procedimenti esauriti e sopravvenuti in un anno.

⁷⁸ Carmignani e Giacomelli (2009).

⁷⁹ Cfr. Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008).

⁸⁰ Cfr. Marchesi (2003). La maggiore specializzazione dei giudici potrebbe avere riflessi positivi anche sulla qualità delle decisioni soprattutto nelle materie economiche. Inoltre, l'accorpamento degli uffici giudiziari potrebbe favorire il contenimento della spesa nel settore.

⁸¹ Cfr. Banca d'Italia (2010); Coviello et al. (2009).

⁸² Per un'analisi delle carenze degli uffici giudiziari sotto il profilo "organizzativo" cfr. Zan (2003 e 2006).

⁸³ Cfr. legge n. 111/2007 (riforma Mastella) e d.lgs. n. 160/2006 (riforma Castelli).

⁸⁴ Per approfondimenti sul tema, cfr. Bianco et al. (2007); Palumbo e Sette (2009).

indicatori oggettivi e predeterminati, anche di natura quantitativa, sia a livello individuale sia a livello di ufficio potrebbe contribuire a migliorare la *performance* del sistema⁸⁵. L'attuazione di tali misure richiede un significativo miglioramento nella disponibilità di informazioni sui flussi dei procedimenti, sulla loro evoluzione e il loro esito⁸⁶.

Elevata litigiosità e incentivi degli avvocati. La giustizia civile italiana si caratterizza per la domanda molto elevata: nel 2008 il rapporto tra il numero di cause civili avviate e la popolazione era pari in Italia a 4.768 (per 100.000 abitanti), contro 3.579 in Spagna, 2.728 in Francia e 549 nel Regno Unito (CEPEJ, 2010). Sono molteplici i fattori che incidono su tale aspetto; tra questi un ruolo rilevante è svolto dagli incentivi dei professionisti⁸⁷. Il sistema di remunerazione degli avvocati in vigore nel nostro paese basato sul numero e la tipologia delle prestazioni fornite (partecipazione alle udienze, redazione di atti e memorie ...), in un contesto di incertezza sui tempi e sugli esiti dei procedimenti, può fornire incentivi a comportamenti dilatori e di induzione della domanda⁸⁸. La revisione delle modalità di determinazione dei compensi degli avvocati finalizzata a rendere più prevedibile il costo dei servizi legali per i clienti, alleviando così gli effetti delle asimmetrie informative, potrebbe ridurre tali incentivi⁸⁹.

Nonostante esista un elevato consenso sulla necessità e sulla modalità di un intervento correttivo su alcuni di questi aspetti, in generale le riforme indicate incontrano significative resistenze. Nel complesso, le prospettive di riforma della giustizia civile appaiono tuttora in parte condizionate, oltre che dai vincoli di bilancio, dalla difesa di prerogative specifiche e di interessi costituiti degli attori in gioco. Ulteriori ostacoli alla realizzazione delle riforme discendono dalla complessità istituzionale del sistema, in particolare dal dualismo tra apparato amministrativo e giudiziario, nonché dalla presenza di interessi di carattere localistico.

4. La regolamentazione dei servizi

In alcuni settori fallimenti di mercato rilevanti richiedono forme di regolamentazione. Esse devono tuttavia essere proporzionate rispetto agli obiettivi e tenere conto delle capacità tecniche e di raccolta delle informazioni dei soggetti che dovrebbero implementare la regolamentazione.

Un ripensamento sul ruolo e l'intensità della regolamentazione su molti mercati ha avuto luogo a partire dall'inizio degli anni '90 nei maggiori paesi, con processi di (privatizzazioni e) liberalizzazioni di settori che per motivi teorici o storici erano formalmente chiusi alla concorrenza.

⁸⁵ In questa direzione vanno il progetto in corso presso il Consiglio Superiore della Magistratura che mira a individuare una metodologia per la definizione di standard medi di produttività dei magistrati e alcune misure introdotte con la manovra del luglio 2011 che prevedono incentivi per gli uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato e la considerazione dei risultati ottenuti sotto questo profilo per la conferma degli incarichi direttivi dei magistrati.

⁸⁶ Sebbene con tempi di conclusione non prevedibili, è in corso di realizzazione presso il Ministero della Giustizia una banca dati centralizzata sull'attività degli uffici giudiziari che dovrebbe contribuire a migliorare significativamente il quadro informativo sul sistema giudiziario.

⁸⁷ Tra i fattori che favoriscono l'elevata litigiosità ve ne sono alcuni a carattere trasversale, quali l'incertezza determinata dalla complessità del quadro normativo e dalle oscillazioni giurisprudenziali e fattori di natura culturale; altri invece hanno natura specifica. Esempi a riguardo si hanno nel campo della previdenza e assistenza e in quello dei risarcimenti per danni da circolazione rispetto ai quali in alcune aree del paese si sono determinati veri e propri "focolai" di litigiosità (Carmignani e Giacomelli, 2009; Fantini et al., 2011). L'individuazione di anomalie nella distribuzione della litigiosità e l'adozione di misure specifiche costituiscono importanti strumenti di riduzione della domanda di giustizia; cfr. ASTRID (2011).

⁸⁸ Cfr. Marchesi (2003). Ulteriori incentivi a comportamenti di induzione della domanda possono derivare dalla numerosità degli avvocati; evidenze empiriche in tal senso sono fornite da Carmignani e Giacomelli (2010) e Buonanno e Galizzi (2010).

⁸⁹ Per altro verso, la mancata considerazione degli incentivi che guidano il comportamento degli avvocati potrebbe rendere inefficaci le recenti misure adottate per deflazionare il ricorso alla giustizia (la cosiddetta media-conciliazione); non è previsto, infatti, alcun incentivo per gli avvocati a favorire la conciliazione rispetto all'alternativa del processo come invece avviene ad esempio in Germania.

I confini tra attività controllate dallo stato e “lasciate” al mercato si sono modificati quasi ovunque, con effetti soprattutto per le industrie a rete e i servizi ambientali, per vari motivi: a) una rivalutazione della rilevanza dei fallimenti di mercato, dovuta alle innovazioni tecnologiche che hanno ridotto (comunque ridisegnato) l’ampiezza dei monopoli naturali, associate agli sviluppi dell’analisi economica che hanno meglio definito le condizioni sotto le quali un monopolio naturale è in effetti compatibile con la concorrenza (è, cioè, “sostenibile”); b) una migliore analisi di forme alternative di regolazione che inducono benefici analoghi a quelli della concorrenza; c) l’evidenza di alcuni “fallimenti” delle organizzazioni pubbliche, che potrebbero essere meno efficienti per effetto di obiettivi in conflitto, vincoli finanziari, esposizione all’influenza politica, mancanza di capacità imprenditoriale o tecnica e rischio di cattura da parte degli *stakeholders* rilevanti; d) vincoli di bilancio che limitano le possibilità di spesa pubblica e quindi le possibilità di investimento, gestione, copertura delle perdite in questi settori.

Anche in Italia si è avuto un arretramento del ruolo dello stato attraverso un ampio programma di privatizzazioni e liberalizzazioni in molti comparti (anche per effetto della pressione europea). Sulla base dell’indicatore sintetico prodotto dall’OCSE (*Indicators of Product Market Regulation*) che misura le caratteristiche anti-concorrenziali della regolamentazione dei mercati e i fattori di contesto istituzionale che condizionano l’esercizio dell’attività d’impresa⁹⁰, nel 2008 l’Italia si colloca in una posizione intermedia tra i paesi sviluppati (con un valore di poco inferiore alla media). Il confronto con il decennio precedente evidenzia come in Italia sia stato realizzato un intenso programma di privatizzazioni e liberalizzazioni, tra i più rilevanti fra i paesi sviluppati: nel 1998 l’Italia figurava infatti tra i paesi con valori dell’indice tra i più alti. Le riforme di maggiore rilievo sono state attuate nel quinquennio 1998-2003, mentre il processo riformatore si era attenuato negli ultimi anni⁹¹.

Nel complesso tuttavia oggi l’Italia si caratterizza anche in questi campi (come quelli discussi nei paragrafi precedenti) per un ruolo ancora “pervasivo” dello Stato, che si traduce in una proprietà pubblica tuttora molto elevata in settori in cui essa non è funzionale a risolvere fallimenti di mercato non altrimenti gestibili; in un “eccesso” di regolazione (o una “cattiva” regolazione) nei comparti che – per la presenza di qualche forma di fallimento di mercato, non sempre dimostrata peraltro – richiedono un intervento pubblico.

Di seguito evidenziamo: a) il peso della proprietà pubblica, tuttora assai elevato nel confronto internazionale (identificando – ove possibile – dove essa trovi una giustificazione teorica e dove ciò non risulti); b) le caratteristiche e i limiti della regolamentazione nei settori caratterizzati da asimmetrie informative; c) le caratteristiche e i limiti della regolazione nei settori in cui vi sono “esternalità di rete” che in alcuni casi li rendono monopoli naturali. Vi sono altri settori (che non tratteremo in quanto segue) in cui la considerazione di alcune esternalità ha giustificato una regolamentazione restrittiva della concorrenza: nel commercio una regolamentazione dettata da esigenze urbanistiche continua ad avere effetti anti-concorrenziali, nei servizi finanziari limiti alla concorrenza sono dettati da esigenze di stabilità.

4.1. La proprietà pubblica delle imprese

La proprietà pubblica delle imprese, anche nelle economie più avanzate, si estende frequentemente ben al di là dei settori nei quali sarebbe giustificata dal punto di vista dell’efficienza economica (presenza di monopoli naturali o obblighi di servizio universale non regolabili se non a costi molto elevati). La proprietà pubblica viene frequentemente utilizzata

⁹⁰ Gli indicatori sono costruiti valutando la presenza o meno in ciascun ordinamento di determinate regole che si assumono rilevanti rispetto agli obiettivi della misurazione. Cfr. Woelfl et al. (2009); Conway e Nicoletti (2006); Koyama e Golub (2006).

⁹¹ Il progressivo esaurimento dei processi di riforma ha caratterizzato con poche eccezioni (tra le quali la Spagna) la generalità dei paesi (Woelfl et al., 2009).

come strumento di politica economica per favorire lo sviluppo di determinati settori, per assicurare la proprietà “nazionale” di imprese che operano in comparti ritenuti di rilevanza strategica (ad esempio, l’energia, le infrastrutture di trasporto, l’industria militare), per stabilizzare gli effetti del ciclo economico (garantire l’occupazione in periodi di crisi, assicurare la stabilità del settore finanziario).

La diffusione della proprietà pubblica in comparti in cui non vi sono ragioni per cui i meccanismi di mercato non dovrebbero operare liberamente può costituire una fonte di distorsione e di restrizione della concorrenza se non accompagnata da un adeguato quadro di regole volte ad assicurare la parità di condizioni tra imprese pubbliche e imprese private. Essa inoltre, come vedremo, costituisce un fattore di complicazione nel disegno di una efficace regolamentazione nei settori a rete⁹². Vantaggi non giustificati per le imprese pubbliche rispetto a quelle private possono derivare: dall’assenza di una netta separazione nei settori regolamentati tra l’attività di regolazione e quella imprenditoriale da parte dell’operatore pubblico; dalla possibilità per le imprese pubbliche di realizzare sussidi incrociati tra attività in monopolio e attività sul mercato; dalla possibilità di ottenere prestiti a tassi inferiori a quelli di mercato dalle istituzioni finanziarie sfruttando la garanzia pubblica; dalla preferenza nell’assegnazione di commesse pubbliche e di affidamento di attività in monopolio.

In Italia la proprietà pubblica si mantiene su valori assai elevati nel confronto internazionale. All’inizio degli anni ’90, alla vigilia dell’avvio del processo di privatizzazione, l’economia italiana si caratterizzava per il ruolo imponente del settore pubblico. Si stima che il peso del valore aggiunto delle imprese pubbliche fosse pari al 6,7% del PIL; erano di proprietà pubblica 12 delle prime 20 imprese non finanziarie e la quasi totalità del settore bancario⁹³. Nonostante successivamente sia stato realizzato nel nostro paese uno tra i più imponenti processi di dismissione di imprese e partecipazioni azionarie pubbliche nel confronto internazionale, il ruolo del settore pubblico nella proprietà delle imprese sia a livello centrale sia a livello locale rimane tuttora molto significativo.

Secondo un recente studio dell’OCSE⁹⁴, pur con le cautele necessarie nell’interpretazione di dati di confronto internazionale sul tema⁹⁵, l’Italia figura tra i paesi in cui la dimensione del settore è maggiore. Nel 2009 il valore complessivo delle imprese controllate dal governo centrale (imprese quotate e non quotate in cui lo Stato detiene la maggioranza del capitale) era pari per l’Italia a 105 miliardi di dollari; solo Corea, Francia e Norvegia presentavano valori più elevati (rispettivamente 178, 158, 131 miliardi di dollari). Considerando le società quotate in cui lo Stato detiene almeno il 10%, l’Italia risulta il secondo paese dietro la Francia per valore delle partecipazioni⁹⁶.

L’attuale portafoglio delle partecipazioni direttamente detenute dal governo centrale attraverso il Ministero dell’Economia e delle finanze (MEF) è costituito da 31 società che, pur condividendo la forma privatistica di società per azioni, presentano caratteristiche e finalità alquanto eterogenee. Accanto alle società quotate controllate con partecipazioni di minoranza

⁹² Cfr. par. 4.3.

⁹³ Cfr. Privatization Barometer (www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=2&mn=IN).

⁹⁴ Cfr. “*The Size and Composition of the SOE sector in OECD and other Countries*”, Working Party on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets (2011). Lo studio raccoglie informazioni sulle dimensioni del settore delle imprese a proprietà pubblica fornite dagli Stati membri in risposta a questionari allo scopo predisposti; gli Stati Uniti e il Giappone non hanno fornito dati.

⁹⁵ Dati di confronto internazionale che forniscano un quadro complessivo e affidabile sulla diffusione e sul peso delle imprese pubbliche nelle varie economie sono difficili da ottenere. Tra i principali ostacoli che si incontrano nella comparazione figurano l’individuazione del perimetro di attività d’impresa, la reperibilità di dati relativi alla proprietà dei governi locali, la distinzione tra investimenti finanziari e partecipazioni stabili da parte dell’operatore pubblico.

⁹⁶ È rilevante considerare che tali dati non tengono conto del valore effettivo delle partecipazioni minoritarie, ma di controllo (ad es. nel caso italiano le partecipazioni dello Stato in ENI ed ENEL).

(ENI, ENEL e Finmeccanica)⁹⁷, figurano società non quotate che operano in parte sul mercato e in parte sulla base di contratti di servizio (Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, RAI), società che svolgono principalmente funzioni pubbliche (es. ENAV, ANAS, GSE) o forniscono servizi alle amministrazioni pubbliche (es. Consip). A queste società si aggiungono vere e proprie holding quali la Cassa Depositi e Prestiti, Fintecna e l' Agenzia per l'Attrazione degli Investimenti.

Se sul fronte del governo centrale vi è stato un arretramento significativo, continua ad esservi un ruolo rilevante degli enti locali nella proprietà delle imprese, almeno sotto il profilo numerico. Nel 2006 il numero di società partecipate da enti locali, censite sulla base delle iscrizioni al registro delle imprese, era pari a 5.128 (4.604 nel 2003), di cui 3.387 (2.826 nel 2003) controllate. Anche in questo caso la realtà delle società pubbliche è piuttosto variegata. Circa il 40% delle società controllate operano nel settore dei servizi pubblici locali, il 30% nel settore delle infrastrutture e dei servizi alle imprese, la quota restante svolge la propria attività principalmente nel settore del commercio e di altri servizi. Gli enti locali "proprietari" sono in prevalenza i Comuni che controllano poco meno dei due terzi delle società; la gran parte delle società (poco meno dei 4/5) sono localizzate nelle regioni del Centro Nord (Unioncamere, 2008). Tra le società a controllo pubblico locale figurano numerose società quotate; tra queste le maggiori per capitalizzazione sono le società *multi-utility* A2A, ACEA e HERA⁹⁸. L'incidenza economica del comparto delle società controllate dagli enti locali è stimata per il 2005 pari all'1,1 del PIL e allo 0,9% dell'occupazione (Bortolotti et al., 2007).

Un effetto "paradossale" del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche (statali e locali) è stato quello di accrescere il peso dell'operatore pubblico nel mercato azionario italiano. La modalità prevalente della privatizzazione delle imprese statali di maggiore rilievo, costituita dalla cessione di quote sul mercato azionario con mantenimento del controllo⁹⁹, ha determinato l'ingresso in borsa di società di dimensioni rilevanti controllate da soggetti pubblici. Analoghe modalità hanno caratterizzato nel settore dei servizi pubblici locali la quotazione delle imprese ex-municipalizzate (o di loro aggregazioni)¹⁰⁰. Nel periodo 1990-2009 il peso in termini di capitalizzazione delle "società pubbliche" è pertanto aumentato dal 16,5 al 35,7% (a fronte di una diminuzione della quota del numero di società dal 12,4 all'8,6%)¹⁰¹.

4.2 I servizi professionali

Il settore dei servizi professionali, pur con rilevanti differenze tra paesi e professioni, è stato storicamente caratterizzato da forme di regolamentazione restrittive della concorrenza. Sotto il profilo teorico tali limitazioni trovano fondamento nella presenza di asimmetrie informative nel rapporto tra professionisti e clienti e nelle esternalità determinate dalla fornitura di particolari servizi. Esse assumono tipicamente la forma di restrizioni all'entrata (di carattere qualitativo quali le riserve di attività e la previsione di requisiti minimi di formazione, fino ad arrivare a restrizioni quantitative all'accesso alla professione) e di regolamentazione della condotta (limiti alla libertà di determinazione del corrispettivo, alle forme organizzative nello svolgimento dell'attività e alla possibilità di pubblicizzare la fornitura dei servizi).

Sebbene sia generalmente riconosciuto che tali mercati richiedano forme di regolamentazione volte a rimediare ai fallimenti che li caratterizzano, maggiormente controversa è la definizione delle concrete misure da adottare per garantire che le perdite di benessere derivanti

⁹⁷ Il MEF controlla indirettamente anche altre società quotate (Terna, Snam Rete Gas, Enel Green Power).

⁹⁸ Controllate rispettivamente dai comuni di Milano e Brescia, dal Comune di Roma e da vari comuni dell'Emilia Romagna.

⁹⁹ Cfr. Barucci e Pierobon (2010).

¹⁰⁰ Cfr. Bianco e Sestito (2010).

¹⁰¹ Elaborazioni su dati Consob; se si includono tra le società pubbliche le banche controllate dalle fondazioni bancarie la quota del controllo pubblico sale al 48%.

dalle restrizioni alla libera concorrenza siano compensate dai benefici della regolamentazione. L'evoluzione dei mercati e delle forme organizzative di svolgimento delle attività professionali ha posto in discussione la regolamentazione dei servizi professionali apparsa in molte circostanze eccessiva e rispondente più agli interessi privati dei professionisti che dei consumatori¹⁰². Ciò ha dato il via, soprattutto nel corso degli anni '90, a un intenso dibattito sull'opportunità di riconsiderare la regolamentazione esistente culminato in molti paesi in significativi programmi di liberalizzazione¹⁰³.

Regolamentazione e struttura del mercato: il confronto internazionale

Sulla base degli indicatori dell'OCSE¹⁰⁴, la regolamentazione nel nostro Paese risultava tra le più restrittive delle economie avanzate, con riferimento sia alle limitazioni all'entrata sia ai vincoli alla condotta nell'esercizio delle attività. Nel 2008 tra i paesi appartenenti all'organizzazione internazionale solo la Slovenia, la Turchia e il Lussemburgo risultavano avere valori dell'indicatore complessivo superiori a quello italiano (fig. 14).

L'elevato livello di regolamentazione in Italia caratterizzava tutte le professioni considerate (commercialisti, architetti, ingegneri e legali) con differenze minime tra le stesse (gli indicatori assumono valori di poco superiori per i commercialisti e i legali rispetto alle professioni tecniche). Nonostante ciò, la situazione italiana appariva più negativa con riferimento alle professioni tecniche poiché a livello internazionale queste ultime sono in media meno regolate rispetto alle altre. Sempre in termini relativi rispetto agli altri paesi, la regolamentazione della condotta risultava più restrittiva rispetto a quella dell'entrata per tutte le professioni considerate con l'eccezione della professione legale (fig. 15).

Tuttavia, il carattere formalmente restrittivo della regolamentazione dell'accesso alle professioni in Italia non sembra aver costituito una rilevante barriera all'entrata, almeno in alcuni settori¹⁰⁵. I dati disponibili relativi alle professioni di architetto e avvocato segnalano che il numero di professionisti in Italia è sensibilmente superiore a quello della gran parte dei paesi europei (fig. 16)¹⁰⁶, con una crescita rilevante soprattutto negli ultimi anni. Nel periodo 1998-2008 il numero di architetti e avvocati iscritti agli albi è raddoppiato, mentre il numero di ingegneri nel periodo 2000-2008 è cresciuto del 50%.

Un'ulteriore caratteristica del mercato è l'elevata frammentazione: nel nostro paese si registra una prevalenza assoluta di strutture in cui operano il singolo professionista con al più un dipendente (90% nel caso di architetti e ingegneri, 80% per gli avvocati e 70% per i commercialisti, fig. 17). Uno scenario simile caratterizza la Spagna, sebbene in forme meno accentuate, mentre la struttura del mercato dei servizi professionali appare molto diversa in Germania e nel Regno Unito dove la figura del professionista autonomo è molto meno diffusa e la distribuzione dimensionale è assai più sbilanciata verso le grandi dimensioni.

Nel complesso, dal confronto internazionale emerge il quadro di un settore caratterizzato da un elevato livello di regolamentazione restrittiva della concorrenza, soprattutto con riferimento alla condotta, e da una struttura del mercato molto frammentata.

¹⁰² La presenza di forme di auto-regolamentazione nel settore e la capacità di costituirsi in efficaci "gruppi di pressione" da parte di talune associazioni professionali hanno contribuito a diffondere tale percezione.

¹⁰³ Un rilevante contributo sotto questo profilo è derivato dagli studi e dalle analisi promosse dall'OCSE e dalla Comunità Europea; cfr. Commissione Europea (2004) e OCSE (2007).

¹⁰⁴ Per la descrizione degli indicatori relativi ai servizi professionali cfr. Conway e Nicoletti (2006).

¹⁰⁵ Ovviamente tale considerazione non si riferisce alle professioni in cui il numero di professionisti è fissato dalla legge (es. i notai).

¹⁰⁶ L'elevato numero di professionisti nel confronto internazionale è segnalato anche con riferimento ai commercialisti e agli ingegneri su dati relativi al 2000, cfr. Paterson et al. (2003).

Le riforme: dal decreto Bersani alle misure del 2011

A partire dalla seconda metà degli anni novanta, soprattutto sulla spinta dell'indagine conoscitiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM, 1997) sono stati presentati e discussi numerosi progetti di riforma delle professioni, ma diversamente da quanto accaduto in altri paesi, non si è giunti all'auspicata riforma organica del settore. Solo nel 2006, con il cosiddetto decreto Bersani, sono state introdotte nel nostro ordinamento le prime misure di liberalizzazione. Il processo di liberalizzazione ha avuto successivamente una fase di stallo interrotta solo nell'estate del 2011 quando, nell'ambito delle misure per la stabilizzazione finanziaria e la crescita, si è di nuovo intervenuti in maniera significativa sulla materia.

Il decreto Bersani – Il decreto ha introdotto misure di liberalizzazione della condotta relative alla generalità delle professioni e misure specifiche di riduzione delle riserve di attività di alcune professioni (notai e farmacisti). In particolare, sono state eliminate alcune restrizioni alla possibilità per i professionisti di farsi concorrenza sul prezzo dei servizi (abolizione dell'obbligatorietà delle tariffe minime o fisse e del divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti), di utilizzare lo strumento della pubblicità (abolizione del divieto di pubblicità), di offrire servizi di tipo interdisciplinare (eliminazione del divieto di costituire società tra professionisti a carattere interdisciplinare).

La valutazione degli effetti che la riforma Bersani ha avuto sul mercato dei servizi professionali appare difficoltosa a causa della carenza di dati. Dalle evidenze disponibili sui prezzi dei servizi non sembrano emergere indicazioni di un cambiamento strutturale nel loro andamento determinato dalla riforma (figg. 18-19). Gli indicatori considerati (i numeri indice e i tassi di variazione tendenziale dei prezzi calcolati su base mensile relativi alle componenti onorario dei commercialisti e onorario degli avvocati) potrebbero non essere rappresentativi dell'andamento dei prezzi nel settore¹⁰⁷, tuttavia l'assenza di effetti potrebbe essere spiegata dal carattere relativamente blando della riforma Bersani su questo aspetto. L'aver eliminato l'obbligatorietà delle tariffe minime, consentendo però il mantenimento in vigore del sistema tariffario, fa sì che queste ultime continuino a costituire un punto di riferimento per la fissazione dei compensi dei professionisti e quindi uno strumento per uniformare i prezzi¹⁰⁸.

Evidenze di effetti quantitativamente rilevanti derivanti dall'eliminazione di riserve legali si hanno invece con riferimento alla professione notarile. Il decreto Bersani ha eliminato, tra l'altro, l'obbligo di rivolgersi al notaio per l'autenticazione della sottoscrizione degli atti di trasferimento della proprietà di autoveicoli¹⁰⁹. Come evidenziato dal grafico, la "liberalizzazione" ha determinato una drastica riduzione degli atti autenticati dal notaio (dal 2005, anno precedente la riforma, al 2009 il numero di atti è passato da circa 7 milioni a poco meno di 400 mila) (fig. 20). Sebbene l'eliminazione della riserva riguardi un aspetto relativamente marginale sotto il profilo economico, il dato segnala un'elevata disponibilità degli utenti a cambiare il fornitore del servizio quando viene offerta loro la possibilità di scelta.

La portata liberalizzatrice della riforma è stata dunque nel complesso limitata anche perché alcuni ordini professionali nei fatti ne hanno ostacolato l'applicazione. Come rilevato dall'AGCM nell'Indagine conoscitiva finalizzata a valutare l'adeguamento dei codici deontologici

¹⁰⁷ I dati disponibili sono relativi esclusivamente all'onorario dei commercialisti e degli avvocati in relazione ciascuno a una specifica attività.

¹⁰⁸ Va notato che in generale le tariffe raccomandate costituiscono "per sé" intese restrittive della concorrenza (ad esempio, cfr. AGCM, 2009).

¹⁰⁹ L'autenticazione può ora essere richiesta presso il Pubblico Registro Automobilistico, l'Ufficio della Motorizzazione Civile, le Agenzie di Pratiche Auto titolari di Sportello Telematico dell'Automobilista e negli uffici anagrafici dei Comuni.

alla riforma, in numerose circostanze gli ordini hanno mantenuto restrizioni alla libertà di determinazione dei compensi e all'uso della pubblicità (AGCM, 2009)¹¹⁰.

La manovra economico-finanziaria e la legge di stabilità (2011) – Le misure contenute nella manovra di agosto e nella legge di stabilità intervengono su numerosi ambiti della disciplina delle professioni, attraverso l'indicazione di principi che dovranno essere recepiti con regolamento governativo, e ne prefigurano una revisione di ampia portata, su cui peraltro il recente “decreto liberalizzazione” (d.l. 1/2012 convertito nella legge 27/2012) è nuovamente intervenuto in misura significativa. Gli interventi maggiormente innovativi riguardavano la disciplina dei compensi e quella delle forme organizzative¹¹¹. Con riferimento al primo aspetto, si afferma il principio della libera determinazione del compenso e si prevede il ricorso solo eventuale alle tariffe (nel caso di mancata determinazione consensuale tra le parti, nei rapporti con gli enti pubblici, nella liquidazione giudiziale)¹¹²; si introducono inoltre importanti misure volte ad accrescere la trasparenza dei compensi (pattuizione per iscritto, obblighi informativi nei confronti del cliente sulla complessità dell'incarico e sui costi complessivi). Il decreto ha definitivamente liberalizzato le tariffe, ma cancellato l'obbligo di pattuizione per iscritto. Con riguardo al secondo profilo, sono stati eliminati i vincoli all'esercizio dell'attività professionale in forma societaria, consentendo in particolare la costituzione di società di capitale aperte alla partecipazione di soci non professionisti.

Le questioni aperte

Le riforme del 2006 e del 2011 sono intervenute quasi esclusivamente sulla disciplina della condotta; nel complesso definiscono un quadro regolamentare in materia di compensi, pubblicità e forme organizzative molto più favorevole allo sviluppo della concorrenza rispetto al passato. Tuttavia, la continua evoluzione dei mercati e della domanda di servizi professionali richiedono una revisione anche degli aspetti della regolamentazione che incidono sull'entrata e quelli di natura “trasversale” relativi al ruolo e ai poteri degli ordini.

A tale riguardo, un primo elemento che dovrebbe essere riconsiderato è l'estensione delle cosiddette “professioni ordinistiche” e quindi le protezioni che ne derivano rispetto al libero operare della concorrenza. Attualmente il numero delle professioni regolamentate è pari a 27 (di cui 9 in ambito socio-sanitario) e comprende un insieme di attività alquanto eterogeneo; in molti casi l'istituzione degli ordini è risalente nel tempo e complessivamente l'assetto risente di rilevanti stratificazioni normative¹¹³. Strettamente connesso a questo aspetto è quello delle cosiddette “riserve legali”, cioè della definizione degli ambiti di attività riservati in via esclusiva a determinate professioni che costituisce il presupposto alla base della regolamentazione delle professioni riconosciute. Tali riserve dovrebbero essere strettamente limitate alle attività in cui sono effettivamente richieste le competenze “garantite” dall'appartenenza all'ordine professionale in modo da non limitare la concorrenza tra professionisti e con soggetti non appartenenti alle professioni riconosciute.

Con riguardo al secondo aspetto, in Italia come in molti altri paesi, è previsto un importante ruolo della auto-regolamentazione nelle professioni, affidata nel nostro caso agli ordini

¹¹⁰ Tipicamente, attraverso il richiamo alla nozione di “decoro” e “dignità” della professione.

¹¹¹ Ulteriori aspetti sui quali la riforma introduce novità riguardano: la disciplina del tirocinio (con la previsione dell'obbligo di remunerazione e la possibilità di svolgimento durante il corso di studio universitario, ma con un limite massimo elevato fissato a tre anni); l'obbligo di assicurazione; la *governance* degli ordini (con la separazione tra le funzioni di natura amministrativa e quelle disciplinari).

¹¹² Sotto questo profilo, l'innovazione principale rispetto al regime definito dalla riforma Bersani consiste nella possibilità di deroga anche delle tariffe massime.

¹¹³ Per un panorama del sistema delle professioni intellettuali, cfr. Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali (2010).

professionali¹¹⁴. L'obiettivo principale dell'attività degli ordini è quello di "tutelare l'integrità professionale della categoria" (a garanzia della qualità delle prestazioni offerte agli utenti). A tale scopo sono demandate agli ordini numerose funzioni, tra cui figurano: la tenuta degli albi, la definizione dei codici deontologici e la vigilanza sul loro rispetto da parte dei professionisti; la partecipazione al processo di selezione per l'accesso alle professioni e, pur con rilevanti differenze tra professioni, al processo di definizione delle tariffe e ove previsto delle limitazioni quantitative all'accesso. Pur prevedendo formalmente una supervisione pubblica sull'attività degli ordini che dovrebbe garantire la tutela degli interessi generali, il modello di auto-regolamentazione italiano si caratterizza per la mancanza di una netta separazione nelle funzioni degli ordini, tra quelle di tutela dell'integrità della professione e quelle di regolamentazione economica, che può consentire l'uso "privatistico" del potere di auto-regolamentazione. La commistione di funzioni ha permesso, da un lato, l'affermarsi di una interpretazione molto ampia da parte di taluni ordini della funzione "normativa" relativa alla definizione e applicazione dei codici deontologici che, come abbiamo visto in precedenza, può estendersi agli aspetti economici (compensi, pubblicità) pregiudicando l'applicazione di misure di liberalizzazione; dall'altro, può favorire l'influenza sulle scelte del regolatore pubblico con riguardo agli aspetti di regolamentazione economica in senso stretto¹¹⁵.

L'evoluzione del numero delle sedi notarili costituisce un esempio delle difficoltà che l'attuale modello regolamentare incontra nel produrre risultati che tengano adeguatamente conto dei profili concorrenziali: nel periodo 1914-2008 il numero delle sedi notarili è aumentato di poco più del 40% mentre il prodotto interno lordo a prezzi costanti è cresciuto di circa 12 volte (fig. 21)¹¹⁶.

4.3 I settori a rete

Nel caso dei settori a rete (energia, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, servizi pubblici locali), a differenza che in quelli dei servizi professionali per i quali la stessa riflessione teorica ed empirica non individua univocamente le risposte regolamentari ottimali per limitare i problemi derivanti dalle asimmetrie informative, la letteratura offre una guida di riferimento assai più solida¹¹⁷. In particolare essa individua le condizioni sotto le quali è possibile utilizzare meccanismi alternativi alla concorrenza sul mercato (concorrenza *per* il mercato), modalità di regolazione tariffarie che incentivino gli investimenti e l'efficienza produttiva, forme di *yardstick competition*. I singoli comparti presentano caratteristiche differenti con problemi regolatori che si modificano nel tempo per effetto dell'innovazione tecnologica che altera sia la tecnologia di produzione (esistenza o meno di monopoli naturali) sia la domanda (influenzando così le esigenze di servizio universale che caratterizzano alcuni di questi settori).

Nella figura 22 viene confrontato il valore medio degli indicatori OCSE relativi all'intensità della regolazione anti-concorrenziale nei diversi comparti (valori più bassi corrispondono a una maggiore liberalizzazione) con quello per l'Italia nel 2008. Un processo di "liberalizzazione"¹¹⁸ ha caratterizzato – in Italia come negli altri paesi considerati – tutti i settori;

¹¹⁴ Sotto il profilo giuridico gli ordini sono enti pubblici di tipo associativo vigilati dall'amministrazione statale.

¹¹⁵ Per altro verso, la partecipazione ai processi di selezione non appare essere stata utilizzata dagli ordini per restringere l'accesso alle professioni, come evidenziato in precedenza con riferimento ai dati sul numero dei professionisti.

¹¹⁶ Il numero dei notai è determinato con decreto del Ministero della Giustizia emanato previo parere non vincolante dei Consigli notarili e delle Corti di appello.

¹¹⁷ Si vedano ad esempio Armstrong e Sappington (2006a, 2006b).

¹¹⁸ Vale a dire – in questo contesto – di riduzione della regolamentazione anti-concorrenziale, che nei diversi comparti viene valutata in base a parametri differenti che includono in genere: la proprietà pubblica; l'esistenza di barriere all'entrata; la regolamentazione delle relazioni tra i diversi comparti delle filiere; la presenza effettiva di concorrenti sul mercato (cfr. OCSE, 1998).

per alcuni di essi tuttavia la posizione italiana restava (in valore assoluto o nel confronto con gli altri paesi) arretrata.

Dei diversi comparti non si realizzerà qui un'analisi di dettaglio ma si tenterà di trarre alcune indicazioni “trasversali” dei fattori di “successo” di alcuni di questi processi e di “insuccesso” della maggior parte di essi. Specificamente, identifichiamo 4 “aree” relativamente alle quali i processi si sono diversamente caratterizzati, assicurando maggiore o minore efficacia (*performance* del settore stesso e possibili benefici a valle in termini di minori tariffe o maggiore qualità dei servizi): a) il grado di “incertezza” normativa, associata al *commitment* politico rispetto alle liberalizzazioni; b) la qualità del disegno regolatorio; c) le finalità sottostanti e quindi le modalità con cui sono state realizzate le privatizzazioni (nei casi in cui sono state effettuate); d) la creazione di autorità di regolazione indipendenti.

Incertezza normativa e regolamentare – Uno scarso *commitment* politico rispetto all'obiettivo di liberalizzazione (in parte frutto dell'alternanza di governi con posizioni differenti ma in alcuni casi evidente anche nell'ambito di una stessa legislatura) incide assai negativamente nel determinare il successo del processo (la letteratura sottolinea come tipicamente il *commitment* richieda un “mandato” elettorale esplicito per le riforme e una sufficiente coesione politica)¹¹⁹. La debolezza del *commitment* induce tipicamente instabilità della normativa (o della regolamentazione applicativa), creando spazi per l'opposizione alle spinte competitive e favorendo quindi la ricerca di rendite da parte di chi dalle riforme verrebbe danneggiato. Nello stesso tempo riduce le pressioni concorrenziali da parte dei potenziali beneficiari (ad esempio i potenziali entranti) per i quali l'incertezza accresce eccessivamente il rischio di investimenti specifici.

Sotto questo profilo, il *comparto energetico* (elettricità e gas) è stato quello caratterizzato da interventi di liberalizzazione più lineari e intensi, sia di livello europeo che nazionale, con una progressiva apertura dei diversi segmenti (anche se più intensa nel caso dell'elettricità che del gas). Ciò ha favorito l'entrata e la crescita di nuovi concorrenti. Nel caso dei *trasporti ferroviari*, l'incertezza normativa, ma soprattutto quella regolamentare, ha caratterizzato l'evoluzione dell'approccio (con particolare riferimento alla politica tariffaria¹²⁰). Lo stesso vale per il settore *postale* dove a un primo avvio di liberalizzazione anche più deciso di quello richiesto dall'Unione Europea, ha fatto seguito un arretramento con una riduzione del peso dei concorrenti locali al monopolio pubblico¹²¹. Nel caso delle *telecomunicazioni* il processo è stato guidato dalle direttive europee e pertanto meno incerto. Un problema di quadro regolamentare (e finanziario) incerto e quindi poco incentivante rispetto all'attività di investimento si pone oggi per gli investimenti nella banda larga. Emblematico è infine il caso dei *servizi pubblici locali*, dove l'incertezza normativa ha caratterizzato tutti gli anni duemila, successivamente al periodo delle riforme settoriali degli anni novanta¹²², scoraggiando l'entrata di concorrenti potenziali, anche stranieri, e favorendo le opposizioni da parte dei soggetti *incumbent* (spesso emanazione degli enti locali) sino alle recentissime riforme.

Qualità del disegno regolatorio – La teoria suggerisce che, nel caso dei servizi a rete, la regolamentazione dovrebbe considerare la possibilità di introdurre elementi di concorrenza (o sul mercato o mediante gare per le concessioni) compatibili con la rilevanza delle caratteristiche di monopolio naturale, con il grado di contendibilità del mercato, con le esigenze di servizio universale. Le modalità di regolamentazione devono tenere conto – per alcuni settori - della posizione del comparto nella filiera produttiva (perché sia garantita la possibilità di accesso ai concorrenti nei diversi mercati della filiera). La regolazione dei meccanismi tariffari dovrebbe

¹¹⁹ Cfr. Hoj et al. (2006).

¹²⁰ Cfr. Boitani (2010).

¹²¹ Cfr. Arrigo e Giuricin (2011).

¹²² Cfr. Bianco e Sestito (2010).

considerare le esigenze infrastrutturali e incentivare comportamenti efficienti. Nel complesso un disegno della regolamentazione del settore coerente con questi principi ha caratterizzato soltanto alcuni dei comparti considerati.

Nel caso dell'*energia*, la regolamentazione – nel recepire le direttive europee – ha riguardato le interazioni tra i diversi segmenti della filiera (quelli ritenuti contendibili e quelli in monopolio) e via via limitato il potere di mercato dei due monopolisti “storici” (ENI ed ENEL). Permangono tuttavia significative differenze tra i due comparti (elettricità, maggiormente liberalizzato, e gas) con riferimento alla disciplina della separazione delle reti e rispetto al potere di mercato dei principali produttori. La regolamentazione tariffaria ha assicurato il contenimento dei prezzi e nel complesso incentivi ad assicurare una qualità adeguata del servizio. Restano problemi di carenze infrastrutturali e di struttura dell’approvvigionamento che limitano i potenziali effetti di una regolazione pro-concorrenziale¹²³.

Il *trasporto aereo* è stato sostanzialmente liberalizzato dalla fine degli anni novanta. Una delle questioni regolamentari cruciali perché le liberalizzazioni si traducano in ancora maggiore concorrenza effettiva resta tuttora la contendibilità della capacità aeroportuale: attualmente l’assegnazione degli slot avviene a livello locale con un meccanismo (stabilito dalla IATA) che svantaggia i nuovi entranti¹²⁴. In problema è particolarmente rilevante per alcuni aeroporti. Nel *trasporto ferroviario*, la UE ha imposto progressivamente la separazione (almeno societaria) tra gestore dell’infrastruttura e società di trasporto; l’obbligo di garantire l’accesso alla rete per i terzi; la creazione di un’autorità indipendente. In Italia la supervisione sull’effettiva possibilità di accesso dei terzi alla rete è stata molto debole. I meccanismi tariffari, inizialmente disegnati (nel 1999) con una struttura di *price cap* che tenesse conto di miglioramenti qualitativi e riduzione dei costi, sono stati dopo brevissimo termine ricontrattati, riducendo significativamente gli incentivi che tali meccanismi potevano assicurare. Anche l’ampiezza e la copertura del servizio universale risulta tuttora poco fondata in assenza di informazioni adeguate che ne consentano una valutazione trasparente¹²⁵. L’estensione della durata delle concessioni da 6 a 12 anni per i trasporti ferroviari regionali (l. 33/2009, art. 7) offre un vantaggio significativo all'*incumbent* e limita la concorrenza potenziale. In quello *autostradale*, la regolazione è stata assai più carente che negli altri comparti, fin dal momento della privatizzazione: i rinnovi delle concessioni sono avvenuti senza gara; la regolazione delle tariffe è stata molto debole, con condizioni di favore iniziali al momento della privatizzazione, seguite da provvedimenti che non hanno assicurato meccanismi incentivanti (sottostima della crescita del traffico, indeterminatezza del recupero di produttività, remunerazione per la qualità del servizio non definita in modo proprio)¹²⁶. Nel comparto delle *telecomunicazioni*, la liberalizzazione, guidata dalle direttive europee, ha portato alla concorrenza sul mercato della telefonia fissa e mobile; problemi di regolazione riguardano oggi le esigenze relative alla banda larga. Nel settore *postale*, la principale carenza sul piano regolatorio è rappresentata dalle modalità di copertura finanziaria del servizio universale, per cui esso è di fatto gestito in perdita (il che consente solo al monopolista pubblico di gestirlo grazie al sussidio incrociato proveniente dalle attività finanziarie)¹²⁷. In questo comparto si è avuta (come in molti altri paesi europei) una assai limitata liberalizzazione, piuttosto che un disegno regolamentare scorretto. Infine, nei comparti dell'*acqua* e dei *rifiuti*, sono stati insufficienti l’attenzione al legame tra meccanismi tariffari e incentivi agli investimenti (idrico); alle caratteristiche dei diversi

¹²³ Si vedano, tra gli altri, Giacomelli (2010), Barucci e Pierobon (2010), Creatini (2007).

¹²⁴ Ogni compagnia aerea ha diritto a vedersi attribuiti gli slot che le erano stati attribuiti in precedenza, se li ha utilizzati (*grandfathering rights*); voli operati regolarmente hanno la priorità su quelli stagionali; voli operati per più giorni hanno una priorità rispetto agli altri. Si vedano Boitani e Cambini (2007), Barucci e Pierobon (2010), Giuricin (2010).

¹²⁵ Si vedano Boitani (2010), Barucci e Pierobon (2010), Scarpa (2007).

¹²⁶ Si vedano Ragazzi (2008), De Vincenti (2010), Benfratello, Iozzi, Valbonesi, (2007), Ceffalo (2011).

¹²⁷ Si vedano Barucci e Pierobon (2010), Visco Comandini e Mazzarella (2010), Arrigo (2008; 2010).

segmenti della filiera e ai vincoli esterni (ad esempio rispetto al trasferimento dei rifiuti urbani) che hanno influito sulle relazioni tra tali segmenti (rifiuti).

Le modalità di privatizzazione (o la sua assenza) – Idealmente processi di privatizzazione che perseguano l’obiettivo di uscita completa dal capitale da parte dello Stato dovrebbero procedere gradualmente, con la cessione prima di quote minoritarie (a prezzi scontati) e successivamente del controllo. Le modalità dovrebbero dipendere dalle esigenze di regolamentazione del mercato (la regolamentazione dovrebbe precedere o essere assicurata nella fase di privatizzazione): sotto questo profilo mantenere a lungo quote significative da parte dello Stato tende a generare conflitti di interesse (l’interesse ai dividendi può confliggere con quello di regolamentazione efficace). La presenza di molteplici obiettivi differenti nei processi di privatizzazione (es. massimizzazione degli introiti; imposizione di modelli di *governance* specifici alle società in via di privatizzazione) possono interferire con quelle di regolamentazione dei mercati e influenzare successivamente i risultati delle società stesse.

In Italia le privatizzazioni hanno riguardato un numero significativo di *utilities* (tra le altre ENI, Enel, Telecom, Autostrade). Tranne che per quelle in cui il controllo è rimasto in capo allo Stato, la scelta (in termini di *governance*) è stata quella di creare un nucleo di azionisti privati idealmente stabile (nocciolo duro). I nuclei tuttavia si sono dimostrati poco “stabili” specie nei settori non concorrenziali. In questi, le prospettive di rendite elevate hanno indotto operazioni di acquisizioni ostili o di *private equity*, spesso con l’utilizzo della leva finanziaria o di complesse catene di controllo con una significativa crescita dell’indebitamento.

I fattori che hanno inciso negativamente sull’evoluzione successiva sono, da un lato, condizioni iniziali di favore della regolamentazione di settore, volte a massimizzare il valore della dismissione, seguite da provvedimenti che hanno assecondato le richieste dei concessionari¹²⁸. Ciò ha avuto effetti negativi soprattutto sugli incentivi agli investimenti per l’ammodernamento della rete. Dall’altro le scelte in tema di *governance* e l’instabilità proprietaria che ne è derivata con le acquisizioni ostili e l’elevato indebitamento che hanno prodotto per le società, potrebbero aver avuto conseguenze negative per le successive scelte di investimento nelle reti.

Nei casi di *utilities* ancora interamente pubbliche (Poste Italiane, Ferrovie) i conflitti di interesse rispetto a una efficace liberalizzazione sono nei benefici derivanti dalle eventuali rendite da monopolio (o nei minori costi per la copertura delle perdite); in altri possibili benefici derivanti da possibilità di “interferenze” relative alla *governance*.

Un quadro regolamentare chiaro e stabile al momento in cui le privatizzazioni vengono realizzate riduce invece le interferenze rispetto ad altri obiettivi. La creazione di un’authority indipendente nel caso dell’energia nel 1995 ha attenuato le spinte nelle altre direzioni indicate sopra.

Riquadro 2 – Modalità di privatizzazione

Società	Anno	Evoluzione
Autostrade	1999	30% a nucleo stabile (Schemaventotto Spa), 48% al pubblico
	2003	Schemaventotto lancia OPA su totale del capitale (tutto finanziato con debito): arriva all’84% poi scende al 52%

¹²⁸ Si vedano Barucci e Pierobon (2010); Ragazzi (2008); De Vincenti (2010).

	2006	Governo contrario alla fusione con Abertis
Telecom Italia	1997	Nucleo duro del 9%
	1999	Conclusione OPA Olivetti attraverso Tecnost
	2001	Acquisto da parte di Pirelli attraverso Olimpia
Enel		Passaggio controllo a Telco, partecipata da Telefonica, Generali, Mediobanca, Benetton, Intesa San Paolo
	1999	32.4% della società sul mercato
	2003	Collocamento presso investitori istituzionali e quote a CDP Attualmente lo Stato ha il 14% e CDP il 17%
Terna	2004	Nasce dallo scorporo di parte della rete elettrica di Enel e dalla fusione con il gestore della rete (GRTN). Pacchetto poi girato a CDP
ENI	1995	15% del capitale collocato con IPO
	fino 1998	Altre operazioni di collocamento
		Oggi lo Stato ha il 20% e la CDP 10%

L'assenza di un'autorità di regolazione indipendente – L'esperienza internazionale e le indicazioni della letteratura sulla regolazione suggeriscono la rilevanza di una regolazione indipendente (dalla potenziale cattura delle imprese e da quella politica), tecnicamente competente, dotata di poteri regolamentari e sanzionatori adeguati. Non vi sono indicazioni teoriche univoche sulla struttura giuridica più appropriata per svolgere questo ruolo ma essa viene svolta in misura crescente da autorità indipendenti di regolazione dei mercati¹²⁹. Se la natura giuridica di questi soggetti non è univocamente definita, la loro presenza è considerata assai rilevante nei comparti che richiedono una regolamentazione complessa. Un regolatore forte ed indipendente dalla politica può intervenire in modo flessibile, sia ex-ante (fissando le regole, ma in modo meno rigido rispetto alla legislazione primaria), sia ex-post (sorvegliandone l'applicazione, contrattando con gli operatori rispetto ad aspetti non completamente definibili a priori); terzietà e indipendenza servono a evitare sia l'espropriazione dei produttori da parte del *policy-maker* (il regolatore è sottratto alle pressioni dell'opinione pubblica e al ciclo elettorale), sia la cattura del regolatore da parte delle imprese; la competenza tecnica è necessaria per costruire un quadro informativo adeguato, per intervenire sui mercati con la fissazione di meccanismi tariffari incentivanti, per fornire supporto nell'eventuale definizione di gare per le concessioni.

L'indipendenza richiede meccanismi appropriati di nomina del vertice, una rigida disciplina delle possibilità di impiego in settori regolati o in altre autorità successive alla decadenza, l'autonomia finanziaria. La competenza tecnica (al vertice e all'interno delle strutture) presuppone meccanismi di reclutamento appropriati e strutture dei compensi non eccessivamente svantaggiose rispetto a quelle dei settori regolati. I poteri devono essere tali da consentire di imporre adeguate sanzioni alle imprese regolate ma anche eventualmente di utilizzare nei loro confronti meccanismi premiali.

Come è noto (si veda la tav. 1, che riassume la situazione per i principali settori all'inizio del 2011) solo in pochissimi dei settori considerati esistevano in Italia autorità di regolazione settoriali indipendenti (dal 1995 quelle per l'energia e per le comunicazioni). Per tutti gli altri comparti non erano assicurate almeno alcune delle caratteristiche che abbiamo identificato come

¹²⁹ Si vedano Napolitano e Zoppini (2009); D'Alberti e Pajno (2010).

rilevanti: anche ove vi fossero competenze adeguate, non vi erano sufficienti poteri o indipendenza, dal potere politico e in alcuni casi dalle stesse imprese sul mercato. È sicuramente a questa “assenza” che va attribuita una parte significativa delle responsabilità di una cattiva regolamentazione.

Una regolazione indipendente e capace può contribuire tra l’altro a ridurre la rilevanza degli altri fattori elencati (l’incertezza normativa, la qualità del disegno regolatorio, le modalità di privatizzazione) nel determinare successo o insuccesso di un processo di liberalizzazione¹³⁰.

Le riforme recenti

Recentemente, la consapevolezza della rilevanza di un processo di reale liberalizzazione per riattivare la crescita ha sollecitato alcuni interventi nella direzione di: a) riprendere le riforme nei comparti dei servizi pubblici locali, in seguito all’esito del referendum che le aveva arrestate; b) creare in alcuni comparti Agenzie di regolazione più indipendenti o con più risorse e/o poteri rispetto alle strutture esistenti.

Sotto il primo profilo la legge 148/2011 ha riavviato il processo di liberalizzazione, con il ripristino di gran parte della disciplina vigente prima dell’approvazione del referendum (art. 23-bis), ad esclusione del servizio idrico. Viene imposto il ricorso al mercato (gara o affidamento a società mista) tranne che per gli affidamenti di importo contenuto (inferiori a euro 900.000 annui, poi ulteriormente ridotti a 200.000) per i quali è ammesso l’affidamento diretto a società pubblica (*in house providing*) su scelta discrezionale dell’ente locale¹³¹. Viene ripristinata la precedente disciplina transitoria per gli affidamenti in corso: cessazione entro termini brevi degli affidamenti diretti e divieto di partecipare a gare o svolgere altre attività economiche per le società affidatarie dirette¹³². Per le società quotate, la continuazione dell’affidamento fino a scadenza è condizionata alla riduzione della quota pubblica sotto la soglia indicata dalla legge entro termini stringenti¹³³. Vengono previsti incentivi finanziari per gli enti locali che dismettono quote delle proprie società.

Rispetto alle criticità discusse sopra, si è accentuata l’esposizione all’incertezza normativa nel comparto idrico¹³⁴. In quest’ultimo non è chiaro quale sia la disciplina applicabile in seguito agli esiti del referendum, con effetti particolarmente negativi sull’attività di investimento, che presenta nel comparto un’urgenza significativa. Negli altri comparti restano esigenze di garantire presidi a tutela della concorrenza qualora l’ente locale scelga l’affidamento a società mista con gara a doppio oggetto; di previsione di presidi adeguati per prevenire il rischio di conflitti di interesse qualora l’affidamento sia effettuato con gara alla quale si candidi una società partecipata dall’ente locale affidante.

Per quanto riguarda le autorità di regolazione, recentemente erano state costituite l’Agenzia nazionale di regolazione del settore postale (d.lgs. 58/2011), l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (l. 106/2011), l’Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali (l. 111/2011). La prima è stata istituita per rispondere all’apertura da parte della Commissione Europea di una procedura di infrazione per la mancata creazione di un’autorità indipendente nel recepimento della terza direttiva postale. L’AGCM aveva sottolineato come alcune caratteristiche dell’Agenzia la rendessero – anche nel confronto internazionale – meno in grado di svolgere un ruolo di regolatore indipendente ed efficace (in particolare per il legame con

¹³⁰ In passato, tentativi di riordino delle autorità indipendenti (ad esempio il disegno di legge n. AS. 1366) non hanno avuto successo.

¹³¹ La precedente disciplina consentiva di derogare alla gara sulla base di un’analisi economica sottoposta a parere preventivo dell’AGCM (quest’ultimo peraltro non necessario per affidamenti di valore inferiore a euro 200.000, espandendo di fatto la discrezionalità della scelta dell’ente locale sulle modalità di gestione).

¹³² Salva la possibilità di partecipare alla prima gara successiva alla scadenza del contratto.

¹³³ 40% entro il 30 giugno 2013 e 30% entro il 31 dicembre 2015.

¹³⁴ De Vincenti, Vigneri (2011).

il Ministero dello sviluppo economico). All’Agenzia per le risorse idriche venivano trasferite le funzioni del ConViri e si attribuivano compiti regolatori più ampi. Infine, per sottrarre all’ANAS compiti di programmazione, controllo e di concedente delle concessioni (per lasciare unicamente quelli di gestore) è stata istituita *presso* il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l’Agenzia per le infrastrutture autostradali.

La scelta di istituire “agenzie” invece che “autorità di regolazione indipendenti” (sebbene il confine tra le due sia relativamente labile e non esista un unico modello di autorità indipendente¹³⁵) segnalava la volontà di mantenere l’attività di regolazione entro un più stretto controllo governativo. Diverse caratteristiche ne limitano l’effettiva indipendenza (ad esempio la durata del mandato dei vertici – tre anni – e la struttura organizzativa interna)¹³⁶. La manovra di dicembre prevede invece che le Agenzie per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, e di regolamentazione del settore postale vengono accorpate rispettivamente con l’AEEG e con l’AgCom; è stata istituita una Autorità indipendente per il comparto dei trasporti. Si tratta di un significativo passo avanti nella direzione di assicurare un reale processo di liberalizzazione nei tre comparti.

5. La tutela “diretta” della concorrenza

Contesto istituzionale e regolamentazione settoriale pongono in Italia ostacoli significativi alla concorrenza. Un contributo su entrambi i fronti può venire tuttavia dalla politica di tutela della concorrenza, il secondo ingrediente che, insieme a un’efficace regolazione, assicura un contesto competitivo. La letteratura empirica suggerisce in particolare che un’efficace tutela della concorrenza – definita sia da un buon assetto istituzionale (legislazione, indipendenza e poteri dell’autorità), sia dall’intensità dell’*enforcement* (assicurato dall’attribuzione all’Autorità di risorse sufficienti e dalla previsione di sanzioni significative imposte a chi viola la legge) – abbia effetti positivi per il sistema, in particolare sulla produttività totale dei fattori¹³⁷.

In Italia negli ultimi vent’anni questa politica ha fornito un contributo diretto a una maggiore concorrenza sui mercati; ha rappresentato un presidio e uno stimolo rispetto alla regolamentazione anti-competitiva e, per alcuni versi, al miglioramento dello stesso contesto istituzionale.

La disciplina in Italia e la sua applicazione

A differenza che nei paesi anglosassoni, in Italia la tutela diretta della concorrenza per via legislativa è relativamente recente. Introdotta con la legge 270/1990 a seguito di un lungo dibattito sugli obiettivi (tutela del consumatore vs tutela della concorrenza¹³⁸) la disciplina è ispirata al modello comunitario, ma tiene conto delle specificità del contesto italiano, in particolare della rilevanza del ruolo pubblico nell’economia¹³⁹. La legge attribuisce all’Autorità il potere di segnalare i casi in cui norme di legge o provvedimenti amministrativi determinano distorsioni della concorrenza e quello di esprimere pareri su iniziative legislative o regolamentari.

Le modalità di intervento dell’Autorità si sono caratterizzate sin dall’inizio per un approccio relativamente meno formalistico rispetto a quello comunitario, incentrato sull’esame

¹³⁵ Cfr. Napolitano, Zoppini (2009).

¹³⁶ Cfr. Napolitano (2011).

¹³⁷ Cfr. Buccirossi et al. (2009). Va d’altra parte notato che gli stessi autori trovano che essa è tanto più efficace dove i costi di *enforcement* dei contratti sono minori e la qualità del sistema giuridico è migliore.

¹³⁸ Cfr. ad esempio Pera (2010).

¹³⁹ Ad esempio la legge prevedeva specificamente che l’istituenda Autorità realizzasse tre rapporti sui settori della distribuzione commerciale, delle imprese concessionarie, degli appalti pubblici.

dell'impatto delle condotte delle imprese¹⁴⁰. Sintetizzando e schematizzando (senza ovviamente essere in grado di dar adeguato conto delle molte specificità dell'attività svolta), è possibile descrivere tale attività di vigilanza come concentrata soprattutto su due gruppi di settori, tutti a "monte" di quelli più esposti alla concorrenza internazionale¹⁴¹.

Nei settori a rete delle *public utilities* (energia elettrica, gas, trasporti, comunicazioni), caratterizzati storicamente dalla presenza di monopoli pubblici, l'attenzione è stata rivolta soprattutto a controllare *l'abuso del potere di mercato*. Nei settori dei prodotti di base, dei servizi finanziari e assicurativi, dei servizi professionali e del commercio, caratterizzati dalla presenza sul mercato di più imprese, si è puntato a individuare la *collusione* attuata mediante (anche elaborati) meccanismi di coordinamento oligopolistico; negli anni più recenti gli interventi hanno riguardato soprattutto i settori petrolifero e farmaceutico per la presenza di intese collusive. L'attività di segnalazione al Parlamento e al Governo ha avuto come oggetto prevalente i settori dei servizi (telecomunicazioni, trasporti, energia elettrica, servizi professionali) che continuano a caratterizzarsi per le maggiori distorsioni concorrenziali e, negli ultimi anni, quelli dell'erogazione dell'acqua, della raccolta dei rifiuti e della fornitura di servizi di istruzione. Pur avendo solo efficacia di *moral suasion*, essa ha ispirato due provvedimenti legislativi (legge 248/2006 e legge 40/2007) volti a liberalizzare un ampio numero di comparti.

Anche attraverso pareri e indagini conoscitive l'Autorità garante è intervenuta attivamente in materia di liberalizzazioni, semplificazione amministrativa, tutela del consumatore, per sostenere la necessità di una riduzione del ruolo dello stato nell'economia, segnalando come l'azione ex-post dell'antitrust debba essere sempre più accompagnata da un maggiore impegno in una regolazione ex-ante efficiente e non eccessiva. La recente introduzione della "legge annuale per il mercato e la concorrenza"¹⁴² sistematizza e assicura stabilità e continuità all'attività di segnalazione, imponendo al Governo, entro 60 giorni dalla trasmissione della Relazione dell'Autorità, di presentare alle Camere un disegno di legge annuale con norme di immediata applicazione, deleghe al Governo e una relazione di accompagnamento che indichi – tra l'altro – lo stato di attuazione di precedenti leggi per il mercato e gli ambiti in cui non sono state seguite le indicazioni dell'Autorità. Il mancato rispetto dell'obbligo nel 2010 (a seguito della Relazione dell'Autorità) rappresenta un freno rilevante alle opportunità di liberalizzazione.

È ovviamente molto difficile identificare e sintetizzare gli "effetti" di 20 anni di operatività della tutela della concorrenza¹⁴³. In generale, in Italia l'intensità della concorrenza è cresciuta (se misurata con gli indici di Lerner, cfr. par. 2.1), specie nei comparti manifatturieri, anche se non è possibile stabilire un nesso causale. È possibile invece fare riferimento a indicatori della "qualità" delle politiche di tutela della concorrenza. Gli indicatori disponibili collocano il nostro paese in posizioni nel complesso favorevoli (figg. 23-25), almeno fino al 2005, ultimo anno disponibile. L'indicatore OCSE di "*antitrust framework*" per l'Italia era nel 2003 inferiore solo a quello statunitense (fig. 23); la componente riferita al grado di indipendenza dell'Autorità aveva il valore massimo¹⁴⁴. Altri indicatori prodotti in letteratura¹⁴⁵, che tengono conto della legislazione specifica per la politica per la concorrenza (che appare adeguata), dell'uso di un approccio economico (che risulta più contenuto che negli altri paesi considerati) e dell'indipendenza formale e sostanziale dell'Autorità, offrono una valutazione positiva dell'autorità italiana. Il confronto internazionale basato su indicatori più recenti e più sofisticati che tengono conto sia dell'assetto istituzionale (in particolare delle caratteristiche della legislazione, dell'indipendenza dell'autorità,

¹⁴⁰ Ad esempio, quella italiana è stata una delle prime Autorità a tenere in considerazione i possibili effetti positivi degli accordi verticali, ben prima delle riforme nel diritto comunitario in materia.

¹⁴¹ Cfr. Grillo (2006), Pera (2010).

¹⁴² Legge 99/2009.

¹⁴³ Si vedano, tra l'altro, i lavori presentati nelle iniziative a celebrazione dei 20 anni dalla legge (www.agcm.it).

¹⁴⁴ Si veda Hoj (2007).

¹⁴⁵ Si veda Voigt (2006).

dei suoi poteri effettivi), sia dell'intensità dell'*enforcement* (che viene assicurato da una disponibilità di risorse dell'autorità – umane e finanziarie – adeguate e competenti e da sanzioni significative imposte a chi viola la legge) (cfr. figg. 24-25) mostra nel tempo una crescente capacità di *enforcement* e una posizione complessiva intermedia rispetto ai principali paesi. Tra i fattori di “successo” e garanzia vanno riconosciuti pertanto la significativa indipendenza e la competenza tecnica giuridica ed economica della struttura dell'Autorità¹⁴⁶.

L'evoluzione recente

Recentemente¹⁴⁷ sono stati ampliati gli strumenti a disposizione dell'Autorità: sono state introdotte la possibilità di impiegare “programmi di clemenza”¹⁴⁸, di adottare misure cautelari nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, di accettare le proposte delle imprese di “impegni” tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria; ciò consente di sfruttare strumenti che l'esperienza di altri sistemi e l'analisi teorica suggerisce come utili nel rendere più efficace l'azione.

Anche grazie all'impiego di alcuni di tali strumenti l'approccio è parzialmente evoluto¹⁴⁹.

In primo luogo, è cresciuto in misura sempre maggiore il ruolo di *advocacy* (ex-ante) rispetto a quello di garante della concorrenza ex-post, nel crescente riconoscimento che gli ostacoli principali alla concorrenza derivano oggi dalla regolazione, spesso a livello regionale. Le indicazioni dell'autorità si sono tradotte in alcuni casi in provvedimenti legislativi; la legge annuale sulla concorrenza dovrebbe poter incidere stabilmente su tali aspetti.

In secondo luogo, si è ridotta la rilevanza delle sanzioni comminate per effetto dell'ampio utilizzo delle “decisioni con impegni”, rispetto alle quali fin dal 2006 l'AGCM si è espressa favorevolmente. Nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della nuova norma e il marzo 2010, oltre il 57% delle istruttorie si è chiuso con l'accettazione degli impegni proposti dalle imprese; la percentuale raggiunge l'83% se consideriamo i soli procedimenti per abuso di posizione dominante. In linea generale, i tre quarti dei procedimenti hanno visto la presentazione di impegni da parte delle imprese e l'Autorità ha accettato le misure nel 76% delle istruttorie in cui erano state inoltrate proposte ai sensi dell'art. 14-ter¹⁵⁰. Decisioni con impegni sono intervenute in procedimenti riguardanti una grande varietà di sospette violazioni, di natura molto diversa: in alcuni casi potrebbero aver generato ricadute sul livello complessivo di deterrenza (che potrebbe contribuire a spiegare lo scarso utilizzo dei programmi di clemenza da parte delle imprese). Non è infine semplice valutare l'intensità del monitoraggio che viene realizzato sul rispetto degli impegni¹⁵¹. È tuttora complesso fornire valutazioni dell'efficacia di questi strumenti. L'unico indicatore disponibile per gli anni recenti di “efficacia delle politiche antimonopolio” (una delle componenti del *Competitiveness Index* del World Economic Forum) segnala una flessione della posizione italiana negli ultimi anni: essa sarebbe scesa dal 59° posto (2008) al 76° (2009) al 93° (2010). Tuttavia i limiti metodologici nella costruzione dell'indicatore suggeriscono cautela nel trarne indicazioni significative.

Infine, l'Autorità ha di recente proposto un ampliamento delle proprie competenze, con l'obiettivo di indurre un maggior grado di *compliance* da parte dei regolatori e delle pubbliche

¹⁴⁶ Nonostante l'“erosione” a cui le autorità sono state soggette negli ultimi anni (Cassese, 2010), per il “ritorno aggressivo della politica”; il ruolo delle corti nell'esercizio della “*judicial review*” sulle autorità; l'eccesso di compiti che sono stati loro attribuiti; l'erosione interna dovuta ai rallentamenti nelle carriere e nelle retribuzioni delle posizioni di staff.

¹⁴⁷ Con la l.248/2006, la cosiddetta legge Bersani.

¹⁴⁸ Che riducono le sanzioni per le imprese che forniscono un contributo alla scoperta e all'accertamento di intese orizzontali.

¹⁴⁹ Cfr. Ghezzi (2010); Sabbatini (2011).

¹⁵⁰ Si veda Landi (2010).

¹⁵¹ Si veda Landi (2010).

amministrazioni, soprattutto di livello regionale e locale, con il dettato Costituzionale e con la normativa a tutela della concorrenza. Le misure proposte (la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, nell'ambito dei procedimenti volti all'accertamento di illeciti in materia antitrust; la facoltà di proporre al Consiglio dei Ministri l'impugnativa delle discipline regionali in contrasto con l'art. 117 della Costituzione; la facoltà di impugnare atti della pubblica amministrazione da ritenersi illegittimi per violazione delle norme a tutela della concorrenza) potrebbero in effetti incidere su alcuni nodi cruciali.

6. Quali priorità e indicazioni per le riforme

In Italia negli ultimi decenni le pressioni concorrenziali sui mercati dei prodotti e dei servizi sono cresciute significativamente. Vi hanno contribuito, da un lato, la maggiore esposizione alla concorrenza internazionale associata all'introduzione dell'euro e al crescente ruolo dei paesi emergenti; dall'altro, l'intensa attività a promozione e a tutela della concorrenza esercitata dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato dal 1990.

Restano, tuttavia, ostacoli significativi all'operare dei meccanismi concorrenziali. Essi sono riconducibili a due fronti: il contesto istituzionale che fa da sfondo all'attività delle imprese e la regolamentazione economica dei settori in cui siano presenti fallimenti del mercato.

Sul primo fronte le debolezze sono da rinvenire in un approccio – influenzato dalla tradizione giuridica, specie amministrativa, italiana – nel complesso poco attento alle esigenze del sistema produttivo e alla rilevanza della concorrenza. Le politiche di semplificazione normativa e amministrativa hanno, in passato, prodotto risultati limitati. Tra le ragioni della scarsa efficacia vi sono la frammentarietà degli interventi e la presenza di più livelli di governo, che non sempre adottano un approccio omogeneo e coerente. Restano prioritari interventi sulla qualità delle nuove leggi. Per l'efficacia delle misure di semplificazione è necessario, nel contempo, che prosegua e si intensifichi il processo di riforma della pubblica amministrazione. Affrontare i problemi della giustizia civile è ugualmente rilevante. I provvedimenti adottati recentemente incidono su alcuni dei problemi. È necessario che le riforme procedano rapidamente e con un approccio “integrato”, attento alle molteplici cause di inefficienza.

La regolamentazione dei settori a rete e delle professioni è stata oggetto recentemente di interventi di ampia portata. Per i servizi professionali, resta necessaria una revisione del ruolo degli ordini. Anche con riferimento alla revisione della regolamentazione è necessario che le prospettive di riforma siano delineate in modo chiaro e che il percorso sia il più possibile certo e prefissato, in modo da rendere vincolanti gli impegni di riforma.

Opposizioni alle riforme si determinano per l'esistenza di diffuse rendite che assicurano potere e profitti elevati, sui mercati, nelle amministrazioni, tra i professionisti. Poiché in molti casi i beneficiari di un migliore assetto istituzionale o delle liberalizzazioni sono dispersi, le spinte a favore di una maggiore concorrenza restano deboli. Un contesto più favorevole alle riforme è assicurato da una migliore e più diffusa consapevolezza dei benefici potenziali delle riforme e della loro distribuzione. Se da un lato essa può creare incentivi per i potenziali beneficiari ad appoggiarle, dall'altro consente di valutare la possibilità di eventuali compensazioni. La produzione di informazione sulle singole aree oggetto di riforma, una corretta valutazione dei potenziali effetti delle politiche, un'efficace comunicazione di tali valutazioni sono quindi componenti necessarie di un processo di riforma.

È, inoltre, essenziale che l'impatto degli interventi sia oggetto di un continuo processo di valutazione che consenta puntuali revisioni e aggiustamenti.

Riferimenti Bibliografici

- Acemoglu, D., S. Johnson, J. A. Robinson (2001), *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, *The American Economic Review*, vol. 91, n. 5, pp. 1369-1401.
- AEEG (2011), *Relazione sullo stato del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale e sullo stato di utilizzo ed integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*, Roma.
- AEEG (2010), *Relazione annuale*, Roma.
- AGCM (1997), *Settore degli ordini e collegi professionali*, Indagine Conoscitiva (IC 15), Roma.
- AGCM (2000-2009), *Relazione annuale*.
- AGCM (2009), *Il settore degli ordini professionali*, Indagine Conoscitiva (IC 34), Roma.
- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith, P. Howitt (2005), *Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship*, *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 120(2), may, pp. 701-728.
- Aghion, P., R. Blundell, R. Griffith, P. Howitt, e S. Prantl (2004), *Entry and Productivity Growth: evidence from Microlevel Panel Data*, *Journal of the European Economic Association*, n. 2-3, pp. 265-276.
- Aghion, P., R. Griffith (2005), *Competition and Growth. Reconciling Theory and Evidence*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti, F. Schiantarelli (2005), *Regulation and Investment*, *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n. 4, pp. 791-825.
- Allegra, E., M. Forni, M. Grillo, L. Magnani (2004), *Antitrust Policy and National Growth: Some Evidence from Italy*, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 63, pp. 68-86.
- Armour, J., D.J. Cumming (2008), *Bankruptcy Law and Entrepreneurship*, *American Law and Economics Review*, vol. 10, pp. 303-350.
- Armstrong, M., D. Sappington (2006a), *Regulation, Competition and Liberalization*, *Journal of Economic Literature*, n. 44, pp. 325-366.
- Armstrong, M., D. Sappington (2006b), *Recent Developments in the Theory of Regulation*, in M. Armstrong, R. Porter (a cura di), *Handbook of Industrial Organization*, vol. III, Amsterdam, North Holland.
- Arnold, J., G. Nicoletti, S. Scarpetta (2008), *Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 616.
- Arrigo, U. (2008), *La liberalizzazione europea del mercato postale e le prospettive per l'Italia*, *Mercato concorrenza regole*, vol. 10, pp. 469-510.
- Arrigo, U. (2010), *Servizi postali*, in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2010*, IBL, pp. 199-221.
- Arrigo, U., A. Giuricin (2011), *Servizi postali*, in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2011*, IBL, pp. 197-220.
- ASTRID (2011), *Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese*, mimeo.
- Banca d'Italia (2010), *Relazione Annuale*, Roma.

- Barca, F. (1997), *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli ed, Roma.
- Barseghyan, L. (2008), *Entry Costs and Cross-Country Differences in Productivity and Output*, *Journal of Economic Growth*, vol. 13, pp. 145–167.
- Barone, G., F. Cingano (2008), *Regolamentazione dei servizi e crescita (Service regulation and growth: Evidence from OECD countries)*, Banca d'Italia, Temi di discussione (Working papers), n. 675.
- Bartelsman, E., S. Scarpetta, F. Schivardi (2005), *Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Evidence from Micro-Level Sources in OECD Countries*, *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press.
- Barucci, E., C. De Vincenti, M. Grillo (2010), *Idee per l'Italia*, Francesco Brioschi ed., Milano.
- Barucci, E., F. Pierobon (2010), *Stato e mercato nella Seconda Repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*, il Mulino, Bologna.
- Benfratello, L., A. Iozzi, P. Valbonesi (2007), *La riforma del settore autostradale in Italia: un cantiere aperto*, in F. Pammolli, C. Cambini, A. Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Berkowitz, J., M. White (2004), *Bankruptcy and Small Firms' Access to Credit*, *RAND J. of Economics*, vol. 35:1, spring 2004, pp. 69-84.
- Bianco, M., Bripi F. (2010), *La difficoltà di fare impresa in Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, Seminari e Convegni, n. 4.
- Bianco, M., S. Giacomelli, C. Giorgiantonio, G. Palumbo, B. Szego (2007), *La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?*, *Rivista di Politica Economica*, vol. 97, serie III, fascicolo IX-X.
- Bianco, M., M. Marcucci (2007), *Bankruptcy Reform in Italy: an Efficiency Evaluation*, EALE Conference, Oslo.
- Bianco, M., P. Sestito (a cura di) (2010), *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Il Mulino, Bologna.
- Bianco, M., G. Rodano, G. Romano (2010), *Bankruptcy Reform in Italy: a Preliminary Quantitative Evaluation*, SIDE Conference, Bozen.
- Blanchard, O., F. Giavazzi (2003), *Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, n. 3, august, pp. 879-907.
- Blundell, R., R Griffith, J. Van Reenen (1999), *Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms*, *The Review of Economic Studies*, vol. 66, n. 3, pp. 529-554.
- Boitani, A. (2010), *Ferrovie: il lato oscuro delle riforme*, *Mercato concorrenza regole*, vol. XII, n. 2, agosto.
- Boitani, A., C. Cambini (2007), *La difficile liberalizzazione dei cieli: turbolenze sulla rotta*, in F. Pammolli, C. Cambini, A. Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Bortolotti, B., L. Pellizzola, C. Scarpa (2007), *Il Comune Azionista: un'analisi empirica del capitalismo municipale in Italia*, *Mercato Concorrenza e Regole*, anno IX, n. 3, dicembre.

- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse, G. Nicoletti (2010), *Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth?: Panel Data Evidence for OECD Countries*, OECD Economics Department, Working Papers, No. 791.
- Buccirossi, P., L. Ciari, T. Duso, G. Spagnolo, C. Vitale (2009), *Competition Policy and Productivity Growth: an Empirical Assessment*, WZB, mimeo.
- Buccirossi, P., L. Ciari, T. Duso, G. Spagnolo, C. Vitale (2011), *Measuring the Deterrence Properties of Competition Policy: the Competition Policy Indexes*, Journal of Competition Law & Economics.
- Bugamelli, M., S. Fabiani, E. Sette (2010), *The pro-Competitive Effect of Imports from China: an Analysis of Firm-Level Price Data*, Banca d'Italia, Temi di discussione (Working papers), n. 737.
- Bugamelli, M., F. Schivardi, R. Zizza (2008), *The Euro and Firm Restructuring*, NBER Working papers, n. 14454.
- Buonanno, P., M. Galizzi (2010), *Advocatus et non Latro? Testing the Supplied-Induced-Demand Hypothesis for Italian Courts of Justice*, Nota di lavoro n. 52, FEEM.
- Cacciatore, M., G. Fiori (2011), *Macroeconomic Effects of Product and Labor Market (De)Regulation: The Long and Short of Reforming Europe*, Univesitade de Sao Paulo, mimeo.
- Cambini, C., A. Gianaccari (2007), *Le telecomunicazioni nell'era della convergenza tra nuove regole e aperture del mercato*, in F. Pammolli, C. Cambini, A. Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Camera dei Deputati (2006-2010), *Rapporto sullo stato della legislazione*, Osservatorio sulla legislazione.
- Camera dei Deputati (2010), *Rapporto sullo stato della legislazione*, Osservatorio sulla legislazione.
- Cantos, P., J.M. Pastor, L. Serrano (2010), *Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and its Effect on Productivity*, Journal of Transport Economics and Policy, vol. 44, n. 2, pp. 139-60.
- Carmignani, A., Giacomelli S. (2009), *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 40.
- Carmignani, A., Giacomelli S. (2010), *Too Many Lawyers? Litigation in Italian Civil Courts*, Banca d'Italia, Temi di discussione (Working papers), n. 745.
- Cassese, S. (2010), *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel "sistema" delle autorità indipendenti*, atti del Convegno "Le ragioni della Concorrenza: vent'anni di antitrust italiano", Fondazione Luigi Einaudi, Roma, 26 Novembre 2010.
- Ceffalo, L. (2010), *Infrastrutture autostradali*, in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2010*, IBL, pp. 189-197.
- Ceffalo, L. (2011), *Infrastrutture autostradali*, in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2011*, IBL, pp. 185-196.
- CEPEJ (2010), *European Judicial Systems*, Consiglio d'Europa, Strasburgo.
- Christopoulou, R., P. Vermeulen (2008), *Markups in the Euro Area and the US over the Period 1981-2004 - a Comparison of 50 Sectors*, European Central Bank, Working Paper Series, n. 856.

- Ciccone, A., E. Papaioannu (2007), *Red Tape and Delayed Entry*, Journal of the European Economic Association, vol. 5, n. 2-3, april-may, pp. 444-458.
- Ciocca, P. (2007), *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia d'Italia (1796-2005)*, Bollati Boringhieri.
- Clarich, M., B. Mattarella (2010), *Leggi più amichevoli: sei proposte per rilanciare la crescita*, Scenari Economici, n. 8, Centro Studi Confindustria.
- Coco, G. (2011), *Semplificazione: promesse e realtà*, www.nelmerito.com
- Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali (2010), *Il valore sociale delle professioni intellettuali*, Roma.
- Commissione Europea (2007), *Staff Working Document*, SEC(2997) 84.
- Commissione Europea (2004), *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, COM (2004) 83.
- Commissione Tecnica per la finanza Pubblica (2008), *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008*, Roma.
- Confindustria (2006), *Concorrenza Bene Pubblico*, in I. Cipolletta, S. Micossi, G. Nardozi, S. Trento (a cura di), *Ricerca per il Convegno Biennale 2006 del Centro Studi Confindustria*, vol. II, Appalti Elettricità e Gas, Università.
- Conway, P., G. Nicoletti (2006), *Product Market Regulation in the non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 530.
- Cori, R., C. Giorgiantonio, I. Paradisi (2010), *Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di project financing in Italia*, Questioni di economia e finanza, n. 82, Banca d'Italia.
- Coviello, D., A. Ichino, N. Persico (2009), *Giudici in affanno*, mimeo.
- Creatini, R. (2007), *Il settore dell'energia: come liberalizzare in modo energetico?*, in F. Pammolli, C. Cambini, A. Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, il Mulino, Bologna.
- D'Alberti, M., A. Pajno (a cura di) (2010), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, il Mulino, Bologna.
- Decarolis, F., C. Giorgiantonio, V. Giovanniello (2010), *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, Questioni di economia e finanza, n. 83, Banca d'Italia.
- De Vincenti, C. (2010), *Chi ha paura delle autorità indipendenti?*, in E. Barucci, C. De Vincenti, M. Grillo (a cura di), *Idee per l'Italia*, Francesco Brioschi ed., Milano.
- De Vincenti, C., A. Vigneri (2011), *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Astrid, Maggioli Editore.
- Dipartimento della funzione pubblica (2011), *La semplificazione amministrativa per le imprese*, Dossier n. 2, Roma
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-De-Silanes, A. Shleifer (2002), *The Regulation of Entry*, The Quarterly Journal of Economics, vol. 117, n. 1, pp. 1-37.
- Djankov, S., C. McLiesh, M. Ramalho (2006), *Regulation and Growth*, Economic Letters, vol. 92, n. 3, pp. 395-401.

- Djankov, S., O. Hart, C. McLiesh, A. Shleifer (2008), *Debt Enforcement around the World*, Journal of Political Economy, 116(6), pp. 1105-1149.
- Ebell, M., C. Haefke (2009), *Product Market Deregulation and the US Employment Miracle*, Review of Economic Dynamics, n. 12, pp. 479–504.
- European Central Bank (2010), *Energy Markets and the Euro Area Macroeconomy*, Occasional Paper Series, n. 113.
- Economics Consulting (2010), *Studio sulla riforma dei servizi pubblici locali*.
- Fan, W., M. White (2003), *Personal Bankruptcy and the Level of Entrepreneurial Activity*, Journal of Law & Economics, vol. 46:2, October 2003, pp. 543-568.
- Fantini, P., S. Giacomelli, G. Palumbo, G. Volpe (2011), *La litigiosità presso i giudici di pace: fisiologia e casi anomali*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, in corso di pubblicazione.
- Fiori, G., G. Nicoletti, S. Scarpetta, F. Schiantarelli (2010), *Employment Outcomes and the Interaction Between Product and Labor Market Deregulation: Are They Substitutes or Complements?*, mimeo.
- Fisman, R., V. Sarria Allende (2010), *Regulation of Entry and the Distortion of Industrial Organization*, Journal of Applied Economics, vol. XIII, n. 1, may, pp. 91-120.
- Forni, L., A. Gerali, M. Pisani (2010), *Macroeconomic Effects Of Greater Competition In The Service Sector: The Case Of Italy*, Macroeconomic Dynamics, vol. 14(05), pp. 677-708.
- Friebel, G., M. Ivaldi, C. Vibes (2005), *Railway (de)regulation: a European Efficiency Comparison*, London, CEPR DP, n. 4319.
- Giacomelli, S. (2010), *La distribuzione di gas naturale*, in M. Bianco, P. Sestito (a cura di), *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, il Mulino, Bologna.
- Giuricin, A. (2010), *Trasporto ferroviario*, in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2010*, IBL, pp. 143-160.
- Giuricin, A. (2010), *Trasporto aereo*, in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2010*, IBL, pp. 161-175.
- Griffith, R., R. Harrison, H. Simpson (2006), *Product Market Reform and Innovation in the Eu*, IFS, mimeo.
- Griffith, R., R. Harrison, G. Macartney (2007), *Product Market Reforms, Labour Market Institutions and Unemployment*, The Economic Journal, n. 117, march, C142–C166.
- Grillo, M. (2006), *Antitrust*, Rivista di Politica Economica, maggio-giugno.
- Johnson, S., J. McMillan (2002), *Courts and Relational Contracts*, Journal of Law, Economics and Organization, Oxford University Press, vol. 18(1), april, pp. 221-277.
- Hall, R. E., C. I. Jones (1999), *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?*, The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 114(1), february, pp. 83-116.
- Hoj, J. (2007), *Competition Law and Policy Indicators for the OECD Countries*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 568.
- Hoj, J., V. Galasso, G. Nicoletti, T.-T. Dang (2006), *The Political Economy of Structural Reform*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 501.

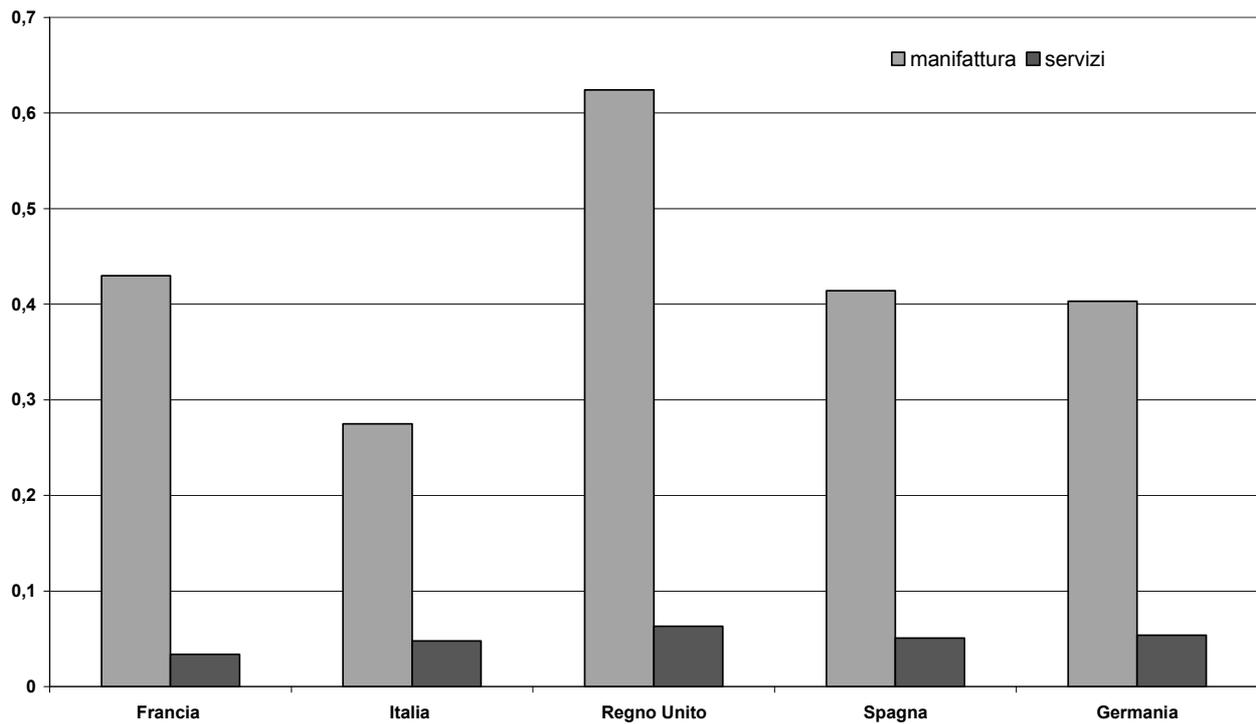
- Klapper, L., L. Laeven, R. Raghuram (2006), *Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship*, Journal of Financial Economics, vol. 82, n. 3, pp. 591-629.
- Knack, S., P. Keefer (1995), *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, Economics and Politics, 7(3), pp.207-227.
- Kumar, K.B., R.G. Rajan, L. Zingales (2001), *What Determines Firm's Size*, Centre for Research in Security Prices, CRSP Working Papers, n. 496, University of Chicago.
- Laeven, L., C. Woodruff (2007), *The Quality of the Legal System, Firm Ownership and Firm Size*, The Review of Economics and Statistics, vol. 89, n. 4, pp. 601-14.
- Landi, C. (2010), *Le decisioni con impegni adottate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato: ricostruzione e analisi*, Banca d'Italia, mimeo.
- Marchesi, D., (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati: diritto ed economia del processo civile*, il Mulino, Bologna.
- Mattarella, B.G. (2010), *La SCIA, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, Giornale di diritto amministrativo, n. 12, pp. 1328-1331.
- Mauro, P. (1995), *Corruption and Growth*, Quarterly Journal of Economics, n. 110, pp.681-712.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2011), *Documento di Economia e Finanza 2011*, Sezione III, Programma Nazionale di Riforma.
- Napolitano, G. (2011), *Acqua e poste: l'ibrido delle due Agenzie*, <http://www.firstonline.info/articleDetail.aspx?id=afff864c-0b06-4fc6-a988-f5742dcb7071>
- Napolitano, G., A. Zoppini (2009), *Le autorità al tempo della crisi. Per una riforma della regolazione e della vigilanza sui mercati*, il Mulino, Bologna.
- Nardozi, G. (2004), *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*, Laterza, Bari.
- Natalini, A., G. Tiberi (a cura di) (2010), *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, Bologna.
- Nickell, S. J. (1996), *Competition and Corporate Performance*, The Journal of Political Economy, vol. 104, n. 4, pp. 724-746.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta (2005), *Product Market Reforms and Employment in OECD Countries*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 472.
- Nunn, N. (2007), *Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade*, The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 122(2), pp. 569-600, 05.
- Occhilupo, R. (2012), *La riduzione di tempi e costi di avvio dell'attività d'impresa: ancora (vani) tentativi di riforma*, Mercato, Concorrenza e Regole, n. 1, in uscita.
- OCSE (2007), *Competitive Restrictions in Legal Professions*, Paris.
- OCSE (2009a), *Reviews of Regulatory Reform – Italy*, Paris.
- OCSE (2009b), *Indicators of Regulatory Management Systems*, Paris.
- OCSE (2011), *The Size and Composition of the SOE sector in OECD and other Countries*, Working Party on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, Paris.
- Palumbo, G. (2008), *Competitività e qualità del quadro normativo: processo legislativo e produzione giurisprudenziale*, Banca d'Italia, mimeo.
- Palumbo, G. (2009), *La regolazione per l'attività d'impresa: le politiche di semplificazione e la produzione di nuove regole*, Banca d'Italia, mimeo.

- Palumbo, G., E. Sette (2009), *Career Concerns and Excessive Signalling in Courts*, Banca d'Italia, mimeo.
- Paterson, I., M. Finck, A. Ogus (2003), *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States*, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Pera, A. (2010), *Gli Anni della Fondazione: 1990-1994*, atti del Convegno “*Le ragioni della Concorrenza: vent’anni di antitrust italiano*”, Fondazione Luigi Einaudi, Roma, 26 Novembre 2010.
- Poschke, M. (2010), *The Regulation of Entry and Aggregate Productivity*, The Economic Journal, n. 120, march, pp. 1175-1200.
- Ragazzi, G. (2008), *I signori delle autostrade*, il Mulino, Bologna.
- Rodano, G., N. Serrano-Velarde, E. Tarantino (2011), *The Causal Effect of Bankruptcy Law on the Cost of Finance*, Banca d'Italia, mimeo.
- Sabbatini, D. (2011), *L’assetto istituzionale a tutela della concorrenza*, Banca d’Italia, mimeo.
- Scarpa, C. (2007), *Il trasporto ferroviario: l'alba di una riforma*, in F. Pammolli, C. Cambini, A. Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Stanghellini, L. (2007), *Le crisi di impresa tra diritto ed economia. Le procedure di insolvenza*, il Mulino, Bologna.
- Svensson, J. (2003), *Who Must Pay Bribes and How Much?*, Quarterly Journal of Economics, n. 118:1, pp. 207–30.
- Trovato, M. (2010), *Telecomunicazioni*, in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2010*, IBL, pp. 125-141.
- Unioncamere (2008), *Le società partecipate dagli enti locali*, Roma.
- Unioncamere (2007), *Indagine sui livelli dei servizi della Pubblica Amministrazione*, Roma.
- Visco Comandini, V., Mazzarella F. (2010), *Regolazione e concorrenza nel mercato postale italiano*, Mercato concorrenza regole, n. 3, dicembre.
- Voigt, S. (2006), *The Economic Effects of Competition Policy: Cross – Country Evidence Using Four New Indicators*, International Centre For Economic Research, Working Paper n. 20.
- Woelfl, A., I. Wanner, T. Kozluk, G. Nicoletti (2009), *Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR indicator*, OECD Economics Department, Working Papers, n. 695.
- Zan, S. (2003), *Fascicoli e tribunali*, il Mulino, Bologna.
- Zan, S. (2006), *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive*, Quaderni di giustizia e organizzazione, n. 1.

Figure e Tavole

Fig. 1

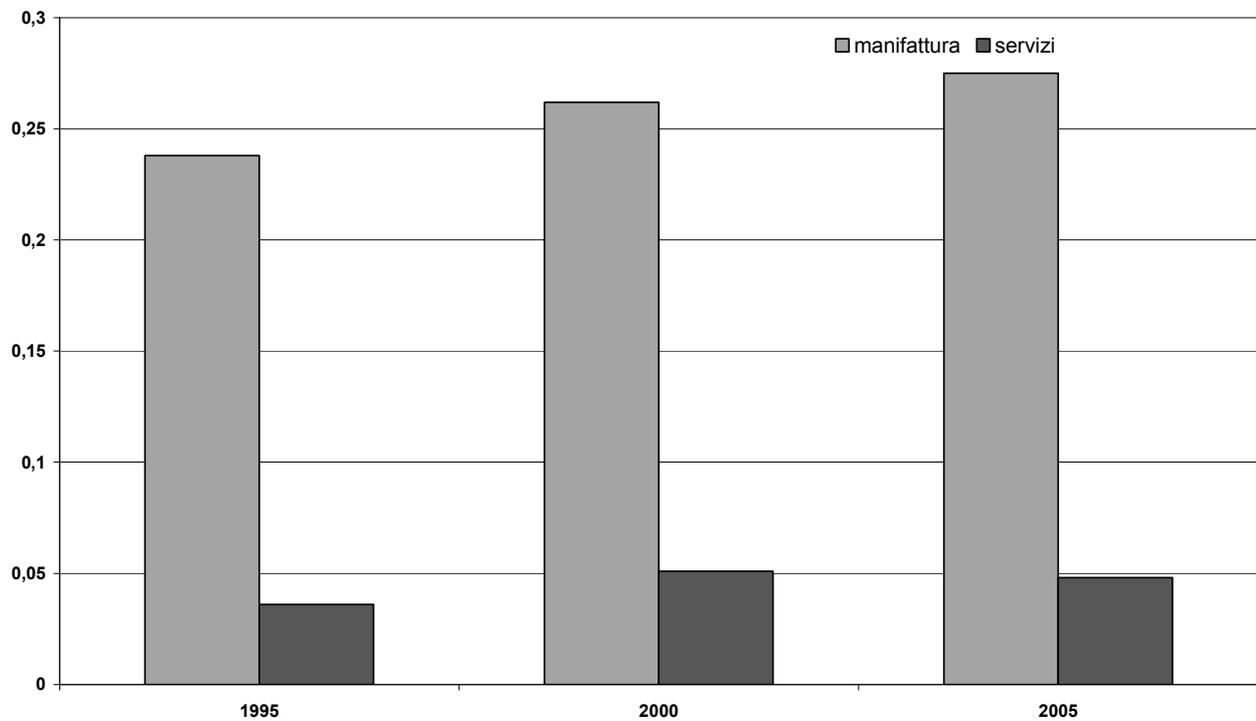
Import penetration: manifattura e servizi (2005)



Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE, *STAN I-O domestic tables*.

Fig. 2

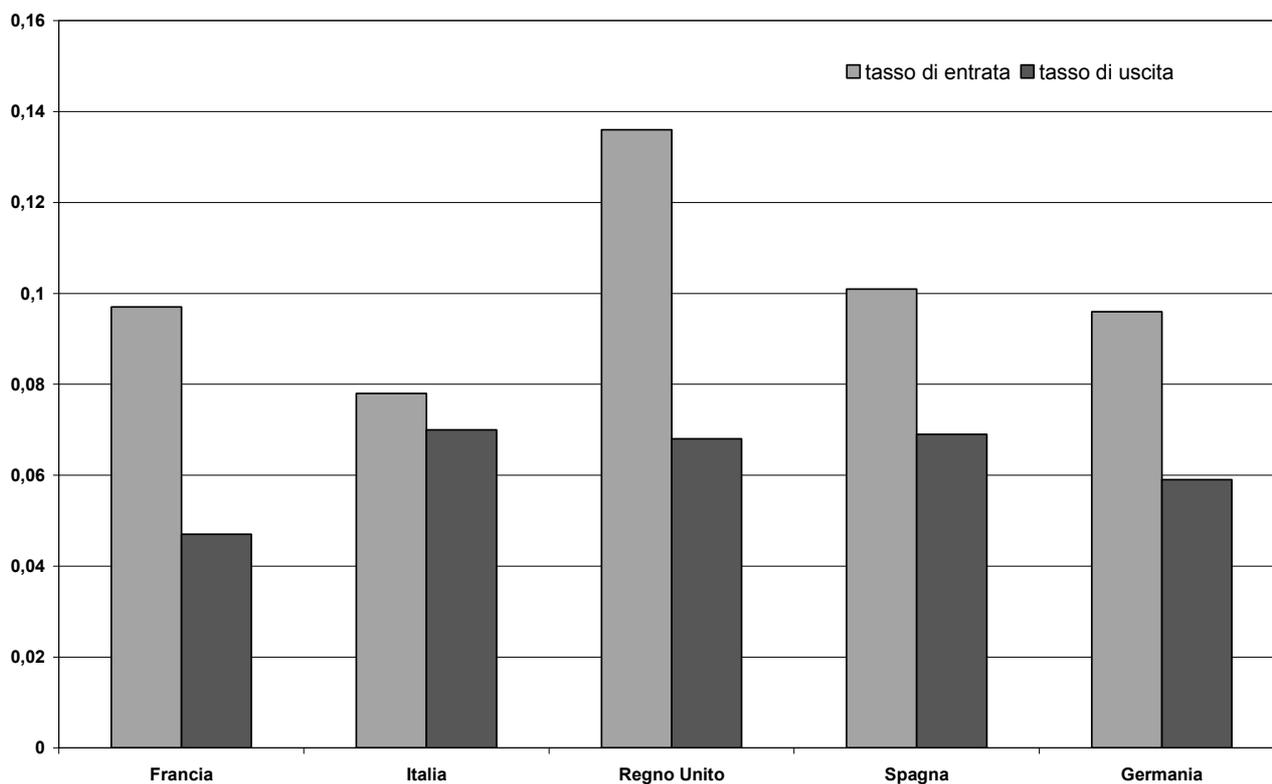
L'evoluzione dell'import penetration in Italia



Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE, *STAN I-O domestic tables*.

Fig. 3

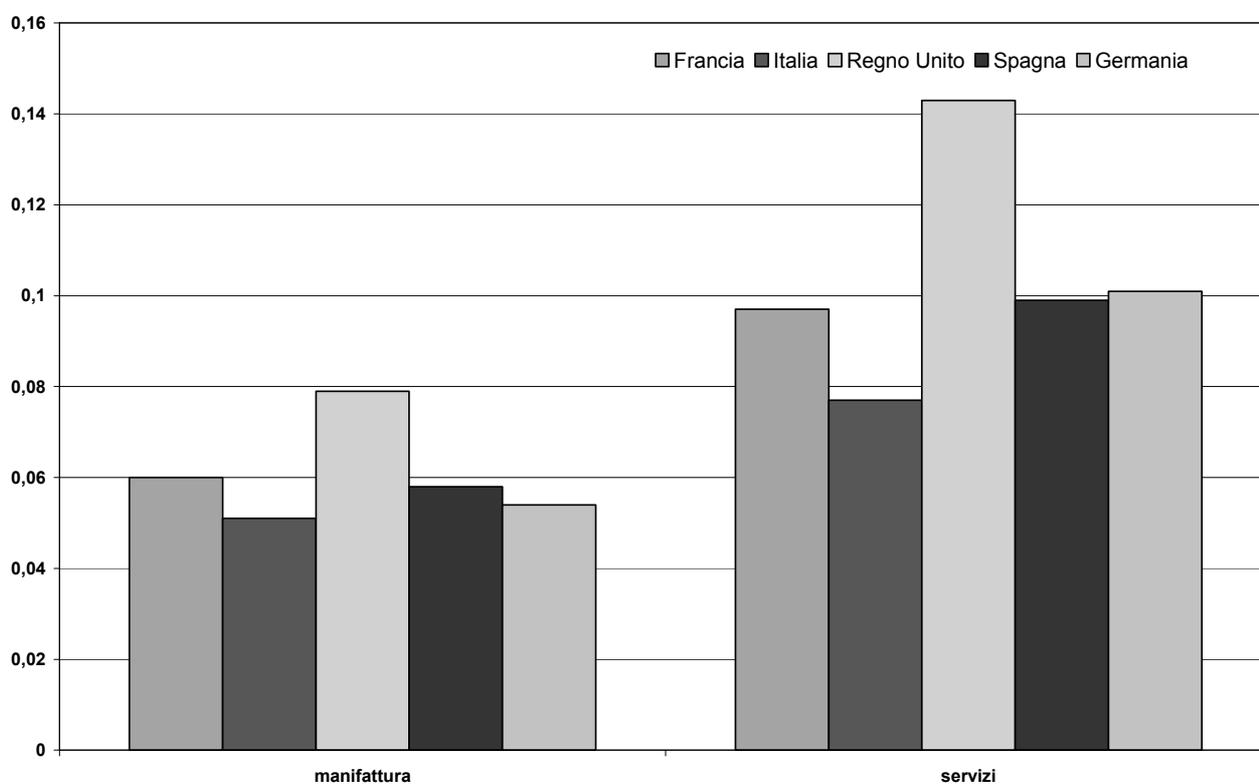
Tassi di entrata e uscita, totale economia (2005-2007)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat, *Business Demography Statistics*.

Fig. 4

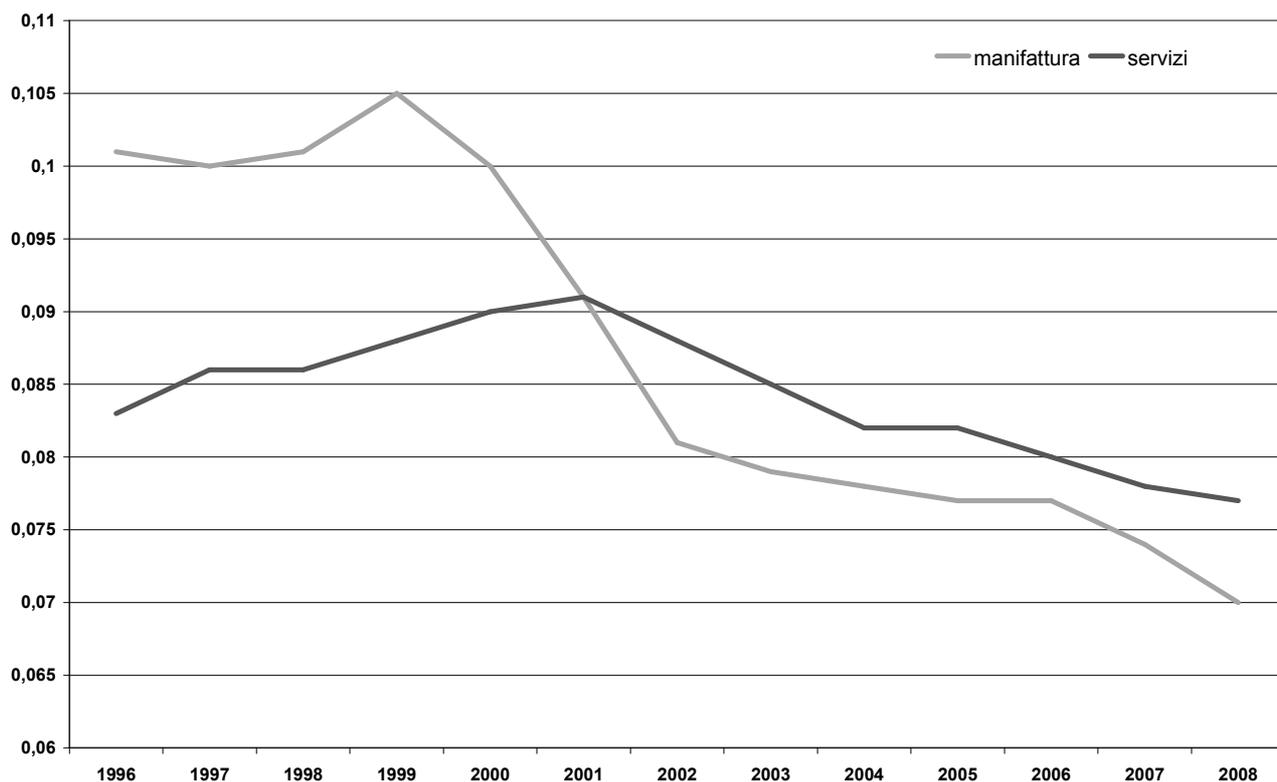
Tassi di entrata (2005-2007)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat, *Business Demography Statistics*.

Fig. 5

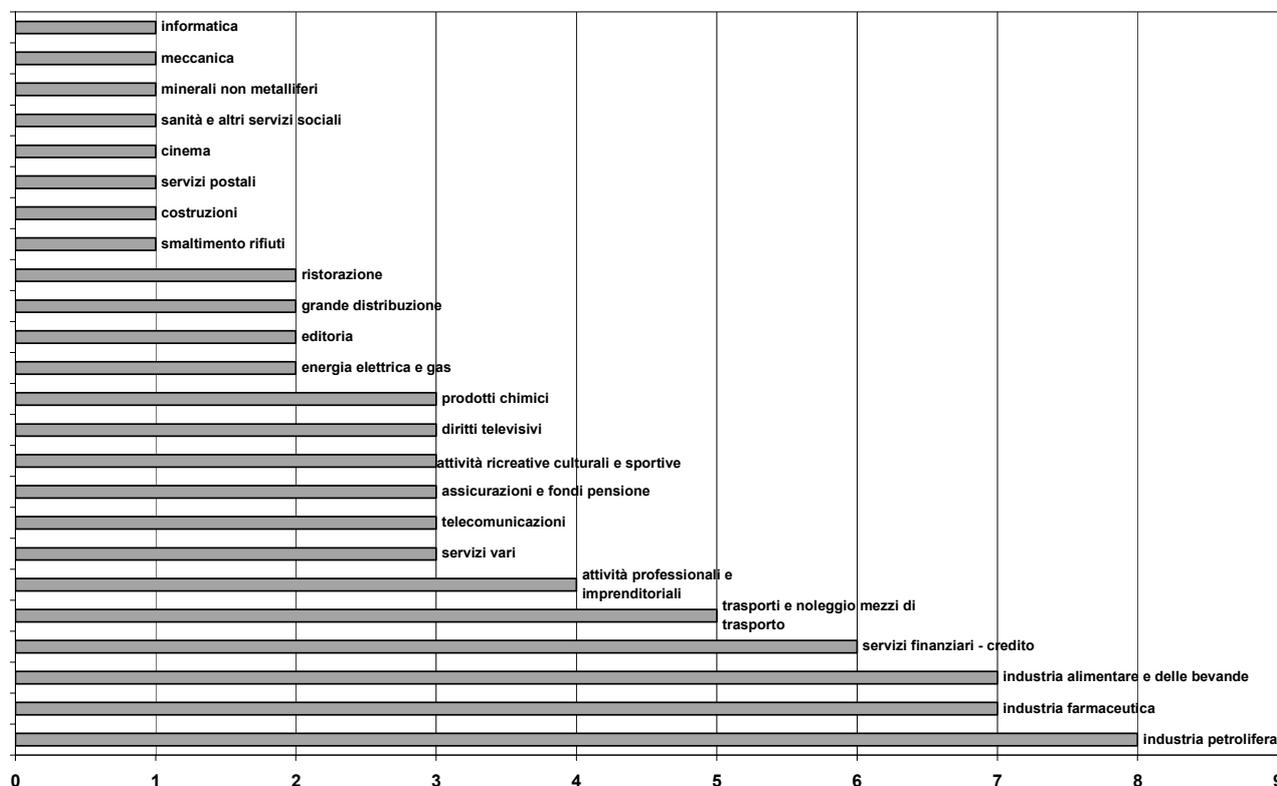
Gli indici di Lerner in Italia 1996-2008



Fonte: nostre elaborazioni su dati Cerved Group.

Fig. 6

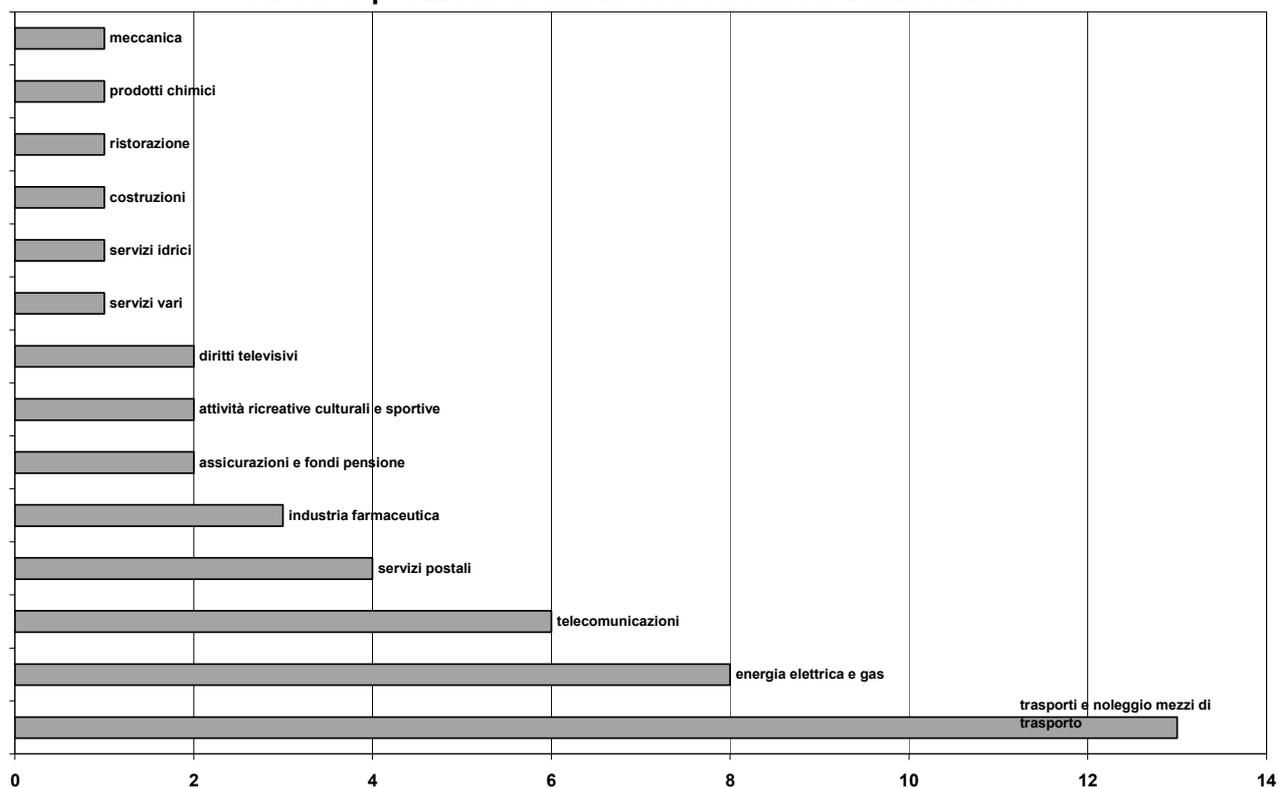
Intese rilevate da ACGM 2000-2009



Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCM, *Relazione annuale*.

Fig. 7

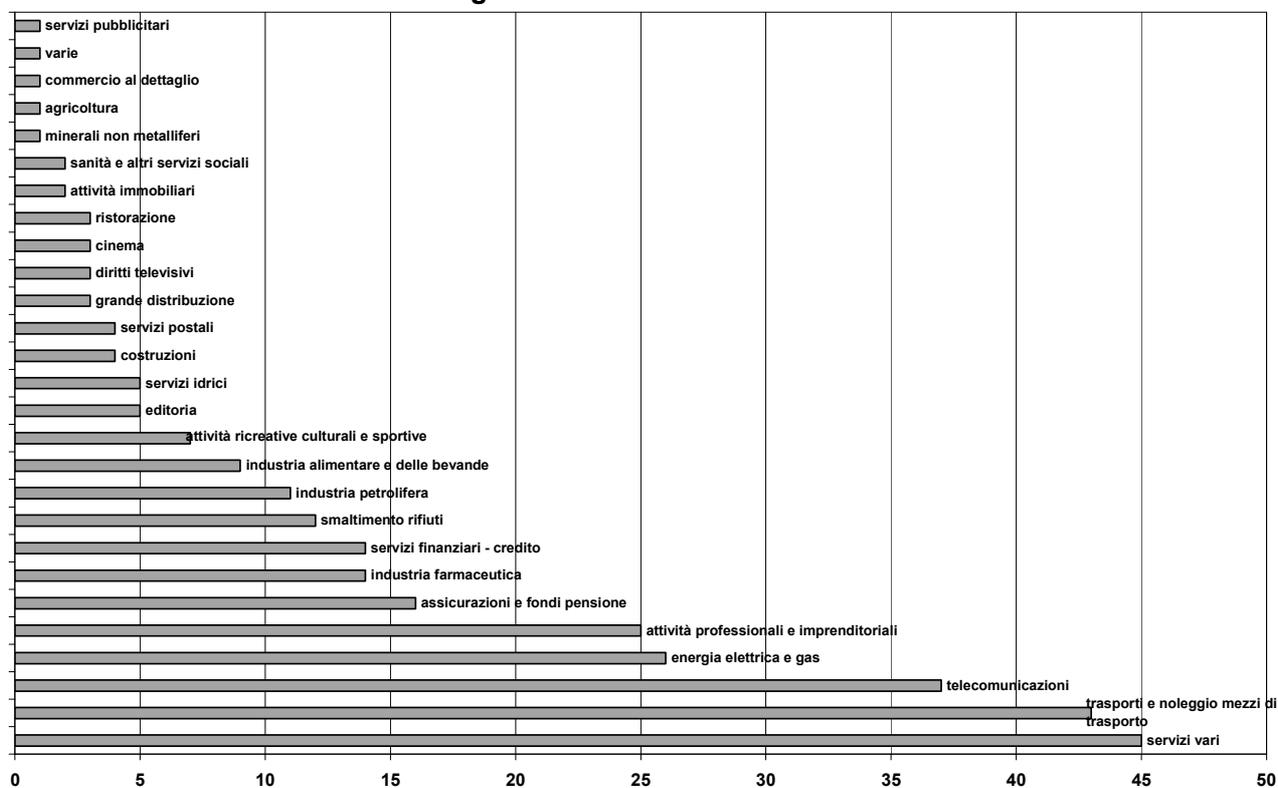
Abusi di posizione dominante rilevati da AGCM 2000-2009



Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCM, *Relazione annuale*.

Fig. 8

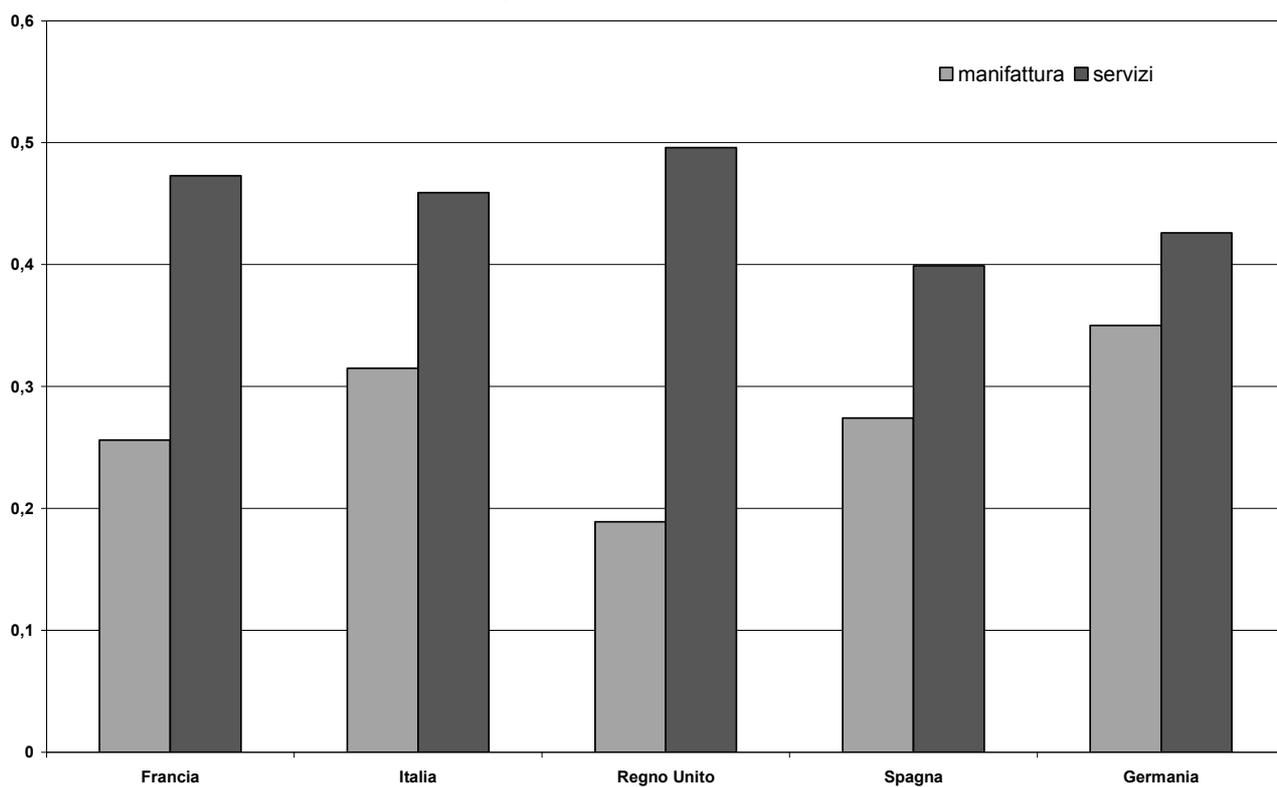
Segnalazioni AGCM 2000-2009



Fonte: nostre elaborazioni su dati AGCM, *Relazione annuale*.

Fig. 9

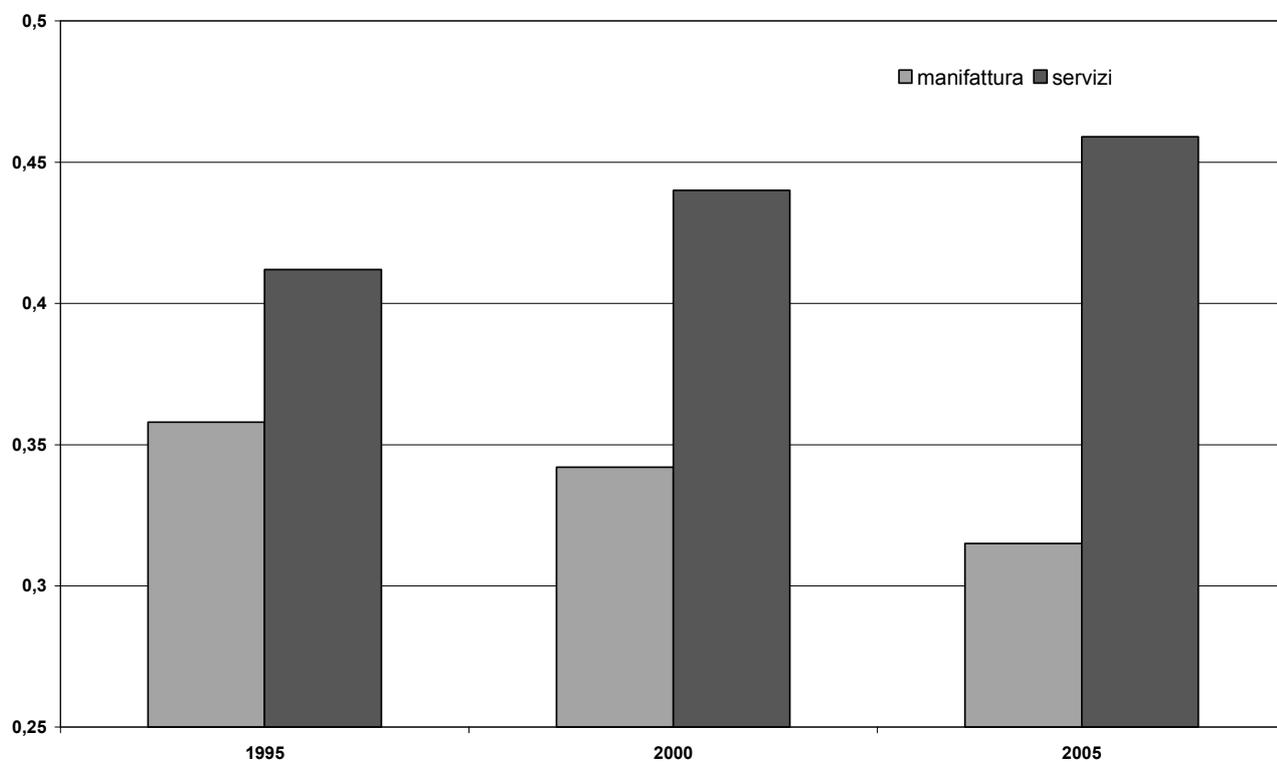
Quota sul prodotto di manifattura e servizi



Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE, *STAN I-O domestic tables*.

Fig. 10

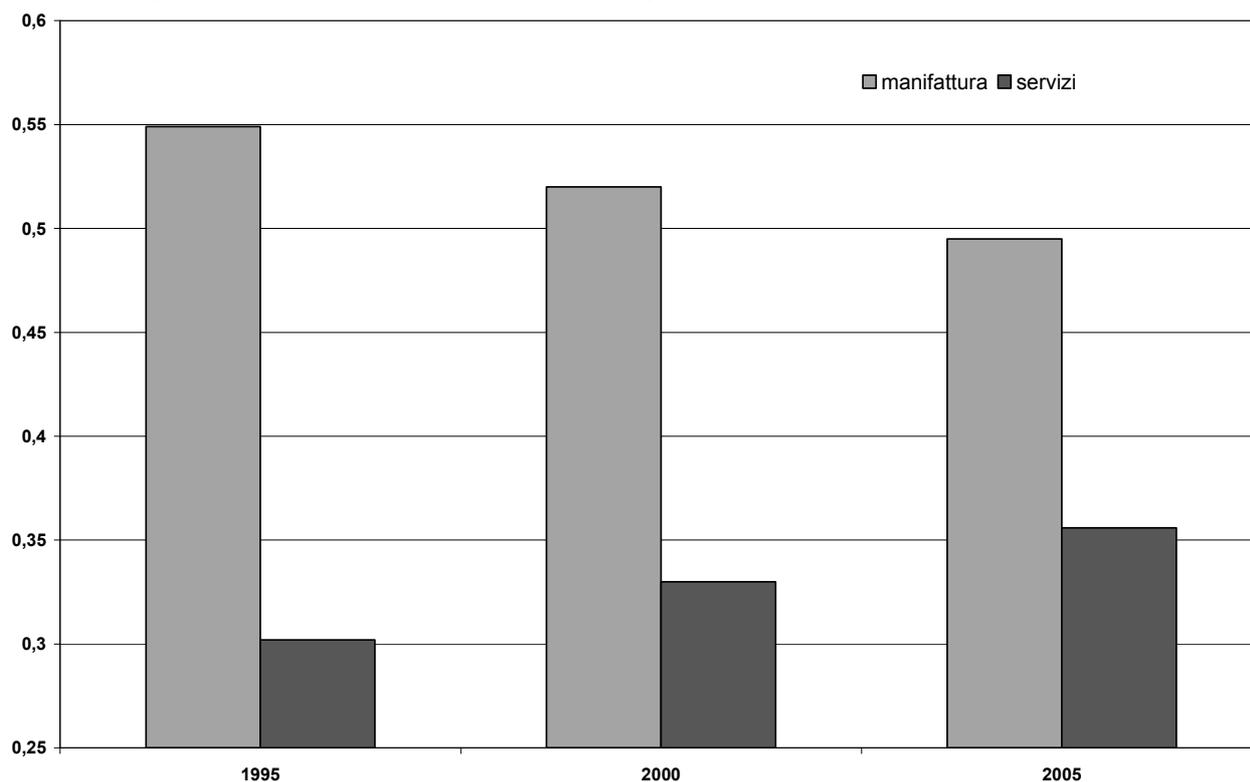
La quota sul prodotto di manifattura e servizi in Italia



Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE, *STAN I-O domestic tables*.

Fig. 11

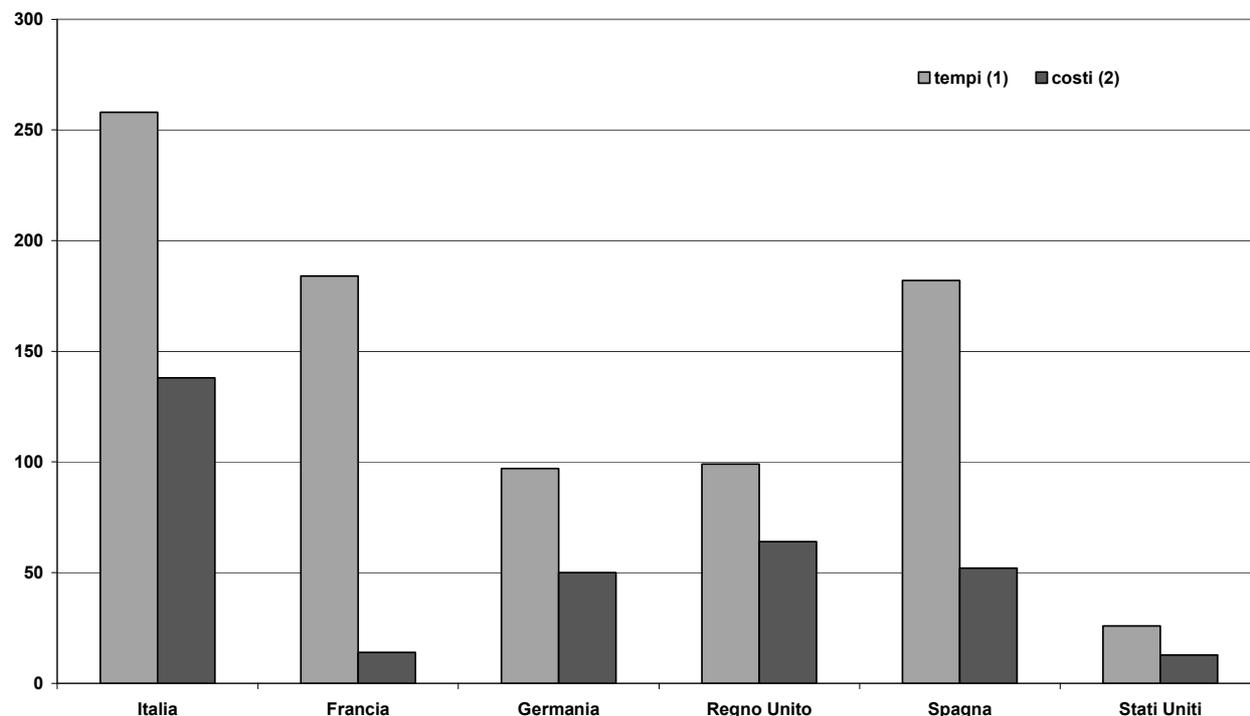
Il peso di manifattura e servizi come input diretti e indiretti nella manifattura



Fonte: nostre elaborazioni su dati OCSE, *STAN I-O domestic tables*.

Fig. 12

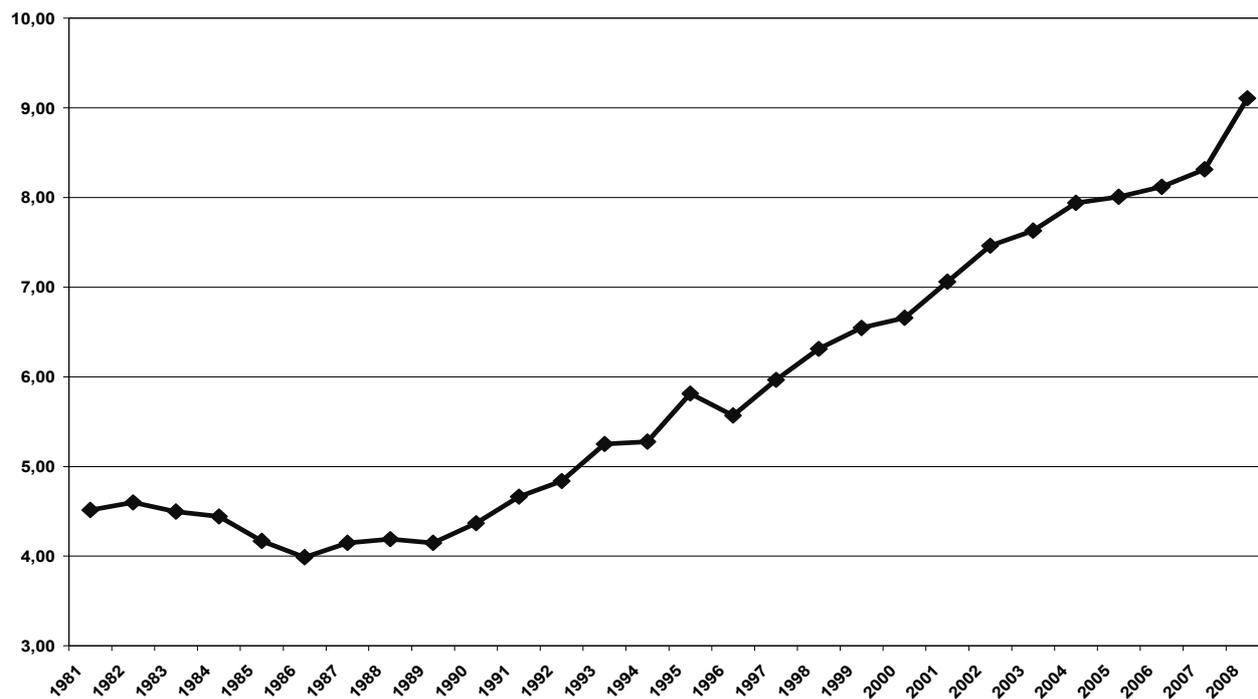
Tempi e costi delle procedure di rilascio di un permesso di costruzione



Nota: (1) Giorni; (2) Percentuale del reddito nazionale lordo pro-capite.
Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business in 2011*.

Fig. 13

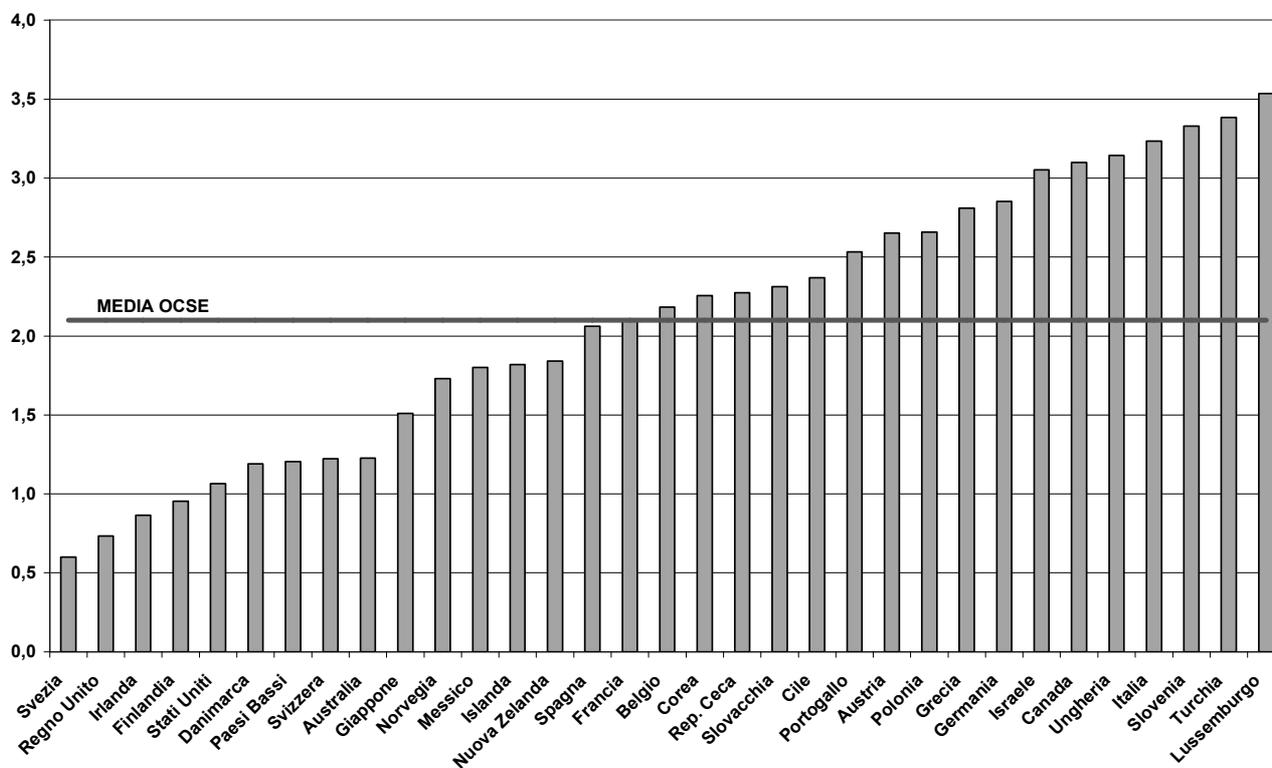
Durata media delle procedure fallimentari (anni)



Fonte: Istat.

Fig. 14

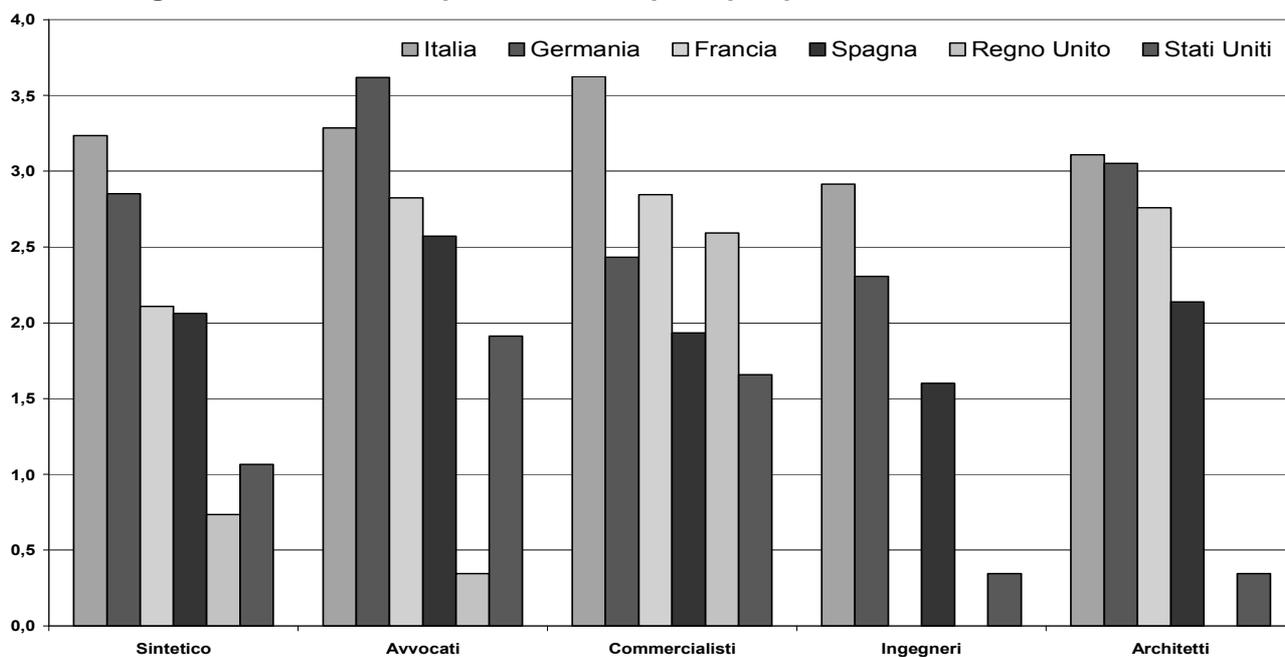
La regolamentazione delle professioni nei paesi OCSE: indicatore complessivo



Fonte: OCSE, *Indicators of regulatory conditions in the professional services*.

Fig. 15

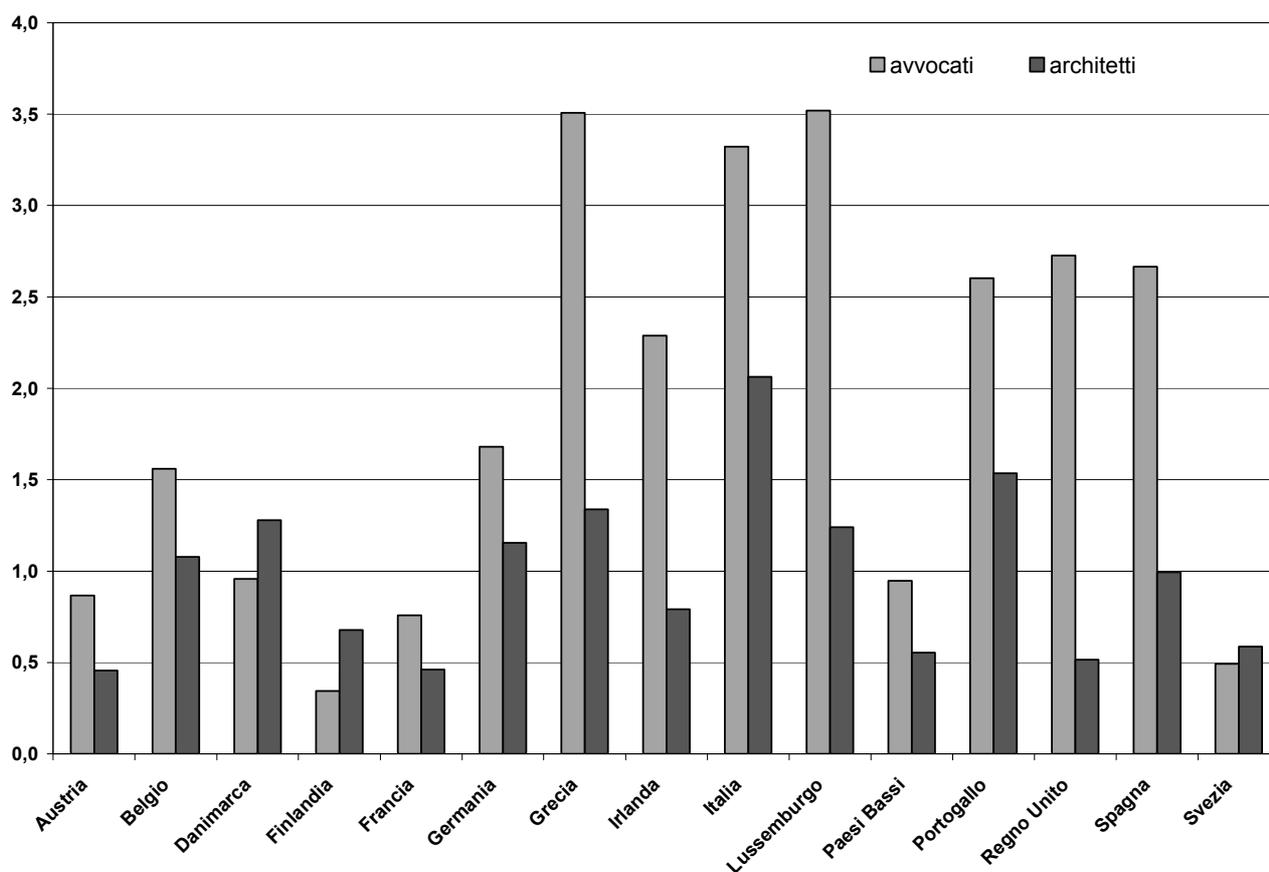
La regolamentazione delle professioni nei principali paesi OCSE: indicatori settoriali



Fonte: OCSE, *Indicators of regulatory conditions in the professional services*.

Fig. 16

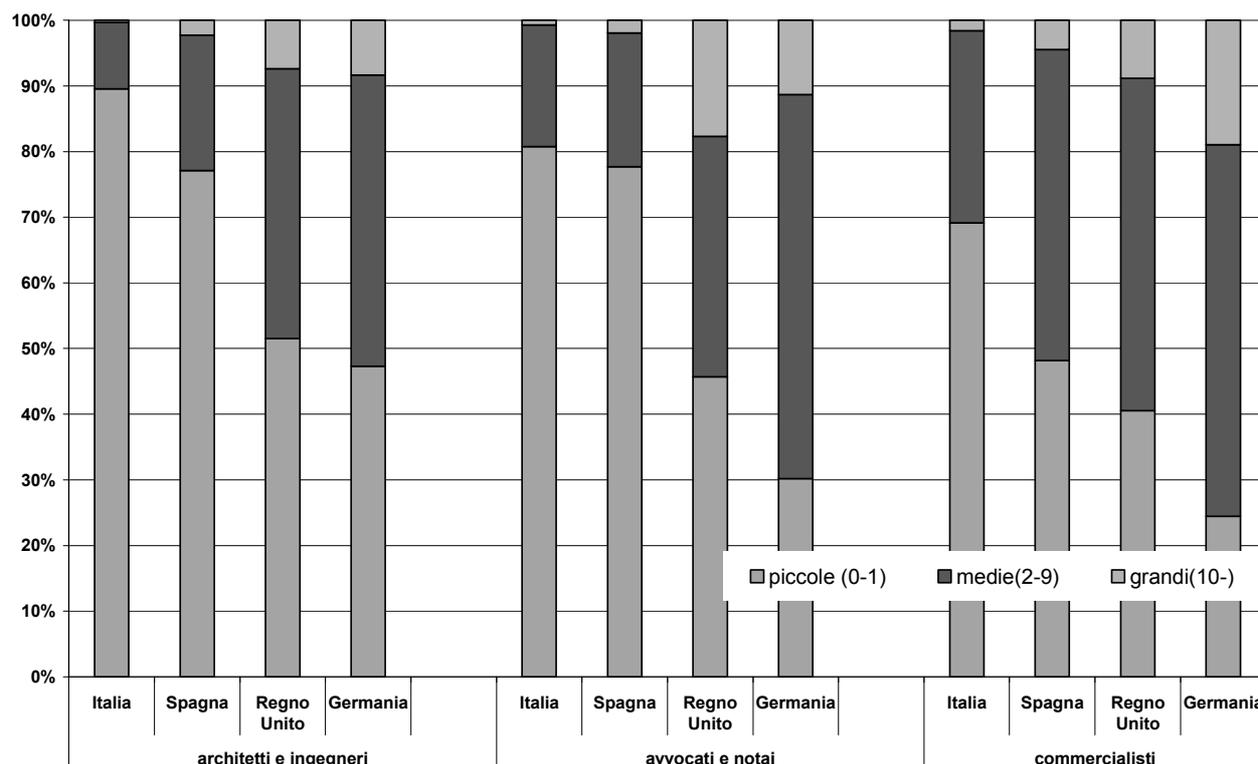
Numero di professionisti per 1.000 ab. (EU-15)



Fonte: Cepej (2010) e Architects' Council of Europe (2008).

Fig. 17

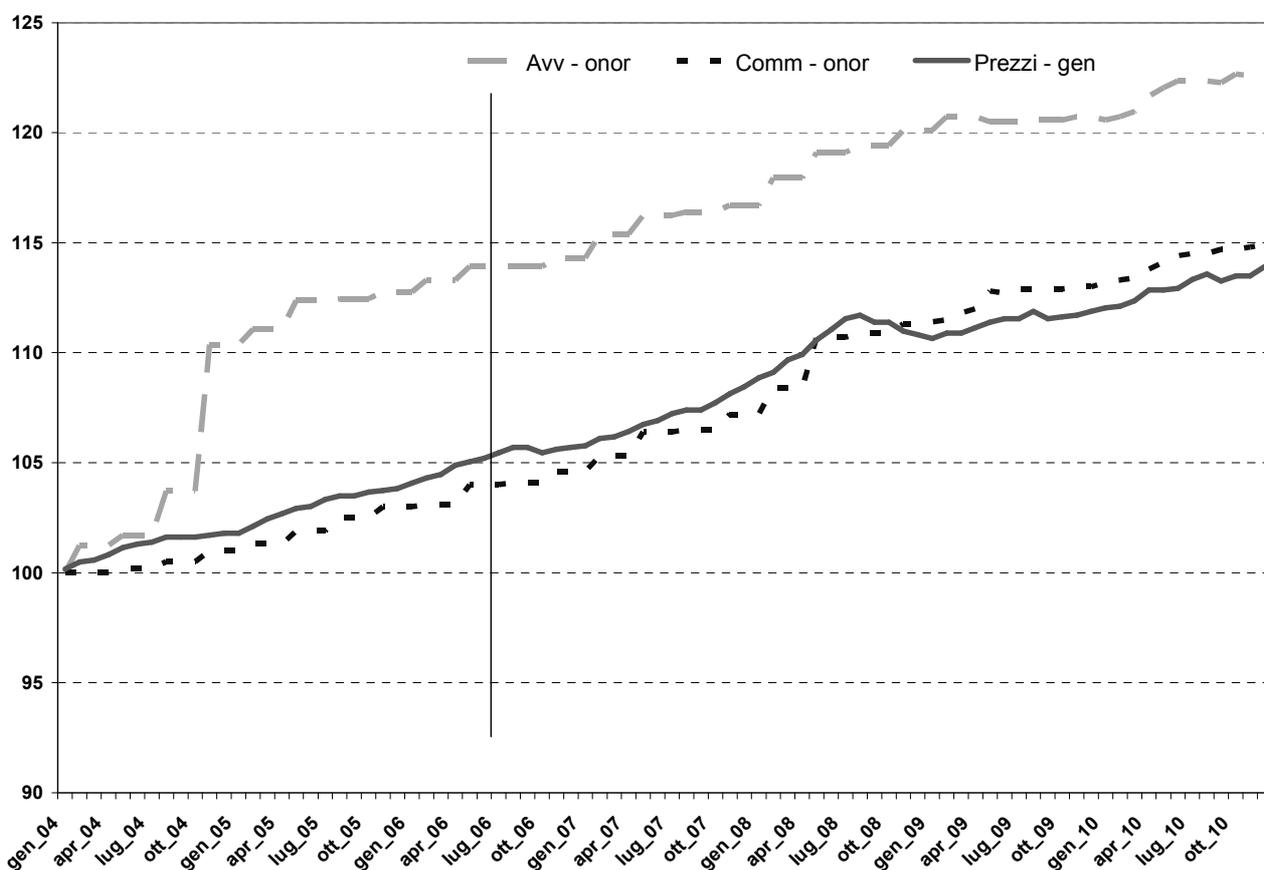
Distribuzione per classi dimensionali delle imprese nei servizi professionali nei principali paesi europei (2008)



Fonte: Eurostat, *Business Demography Statistics*.

Fig. 18

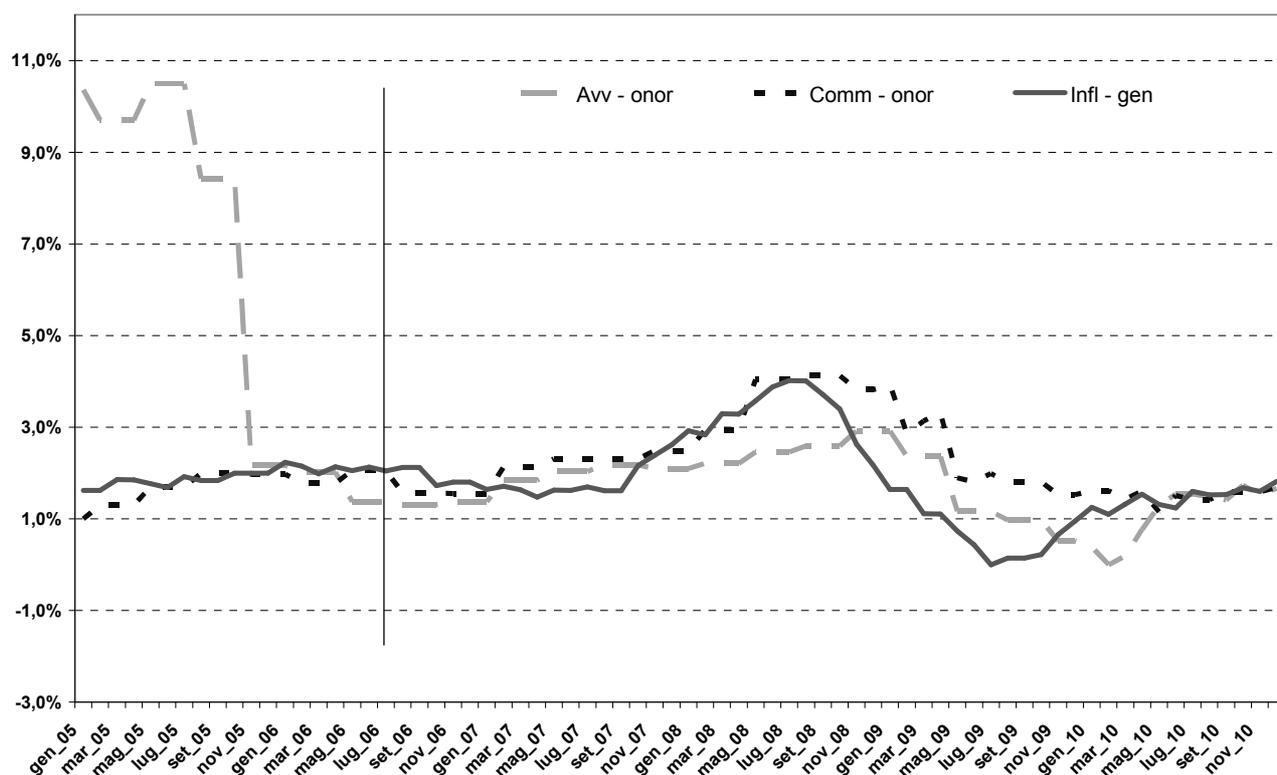
Andamento delle componenti "onorario avvocati" e "onorario commercialisti" dell'indice dei prezzi al consumo



Fonte: Istat.

Fig. 19

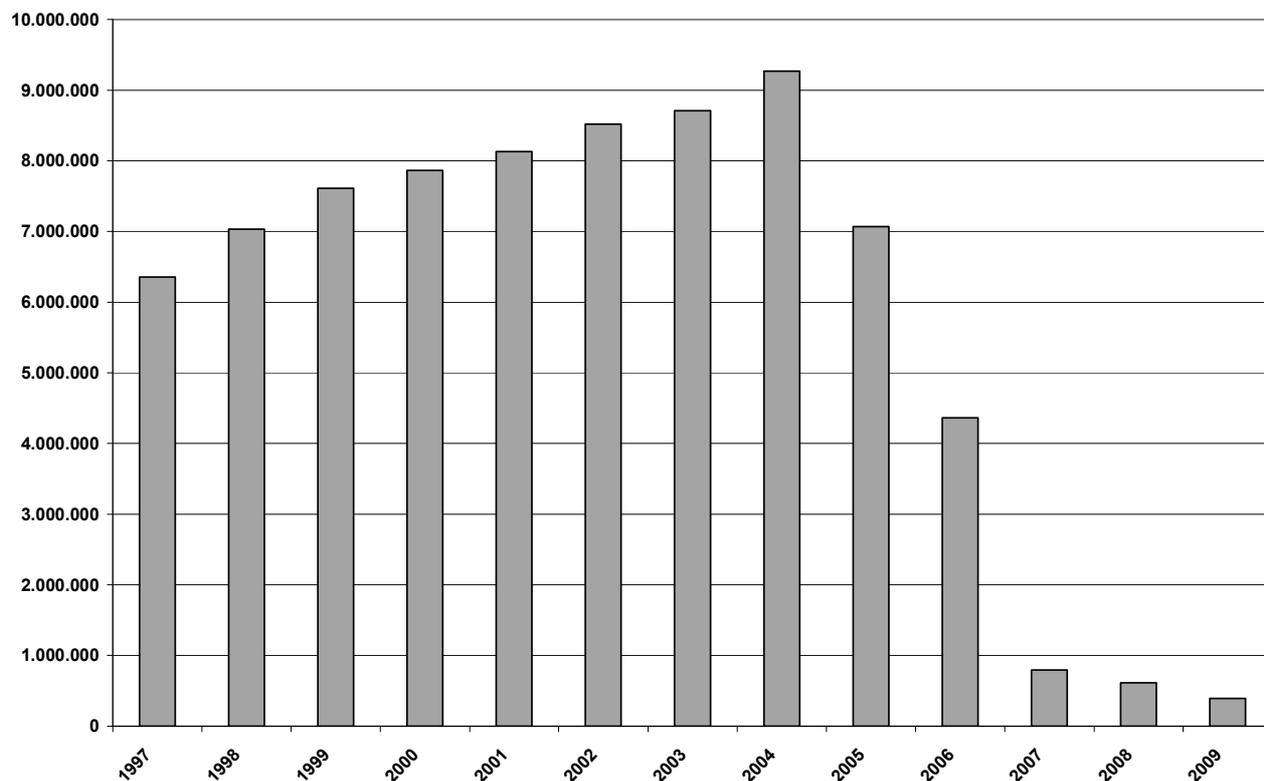
Tassi di variazione tendenziale delle componenti "onorario avvocati" e "onorario commercialisti" dell'indice dei prezzi al consumo



Fonte: Istat.

Fig. 20

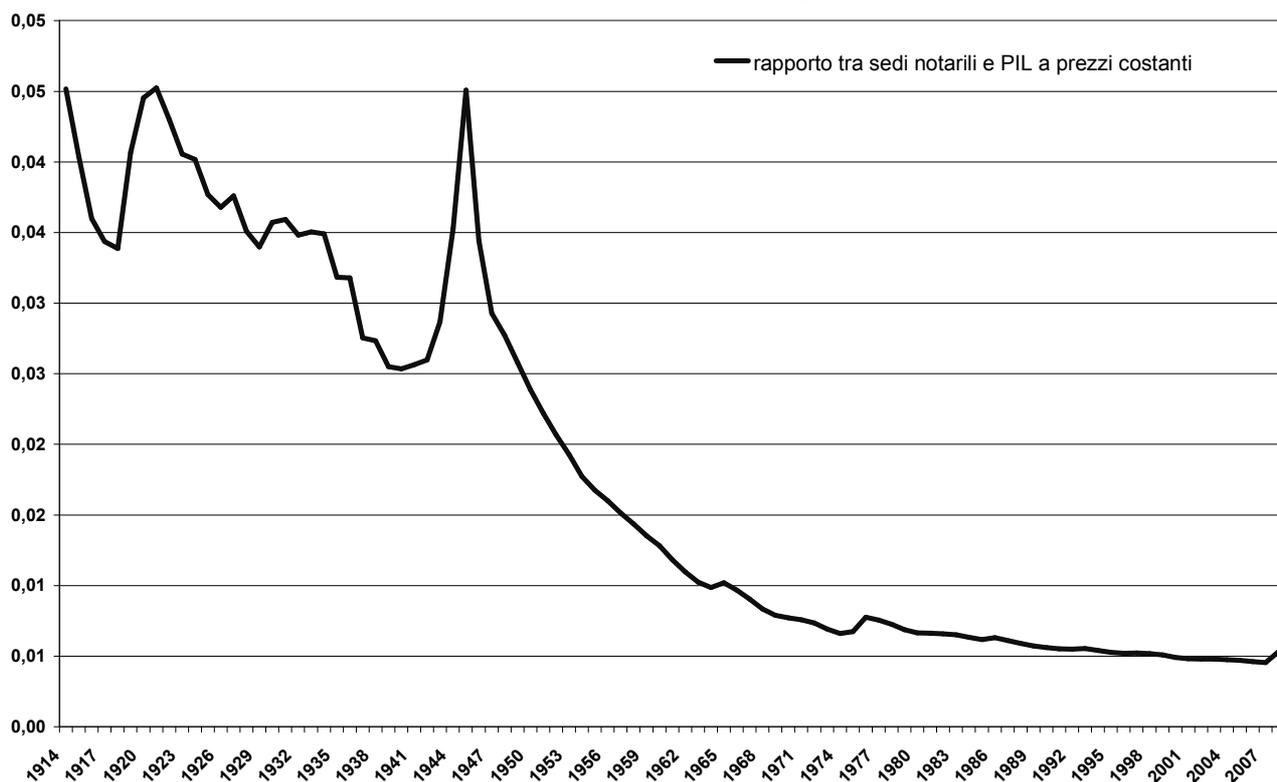
Compravendita di autoveicoli nuovi e usati: convenzioni contenute negli atti notarili (numero)



Fonte: Istat.

Fig. 21

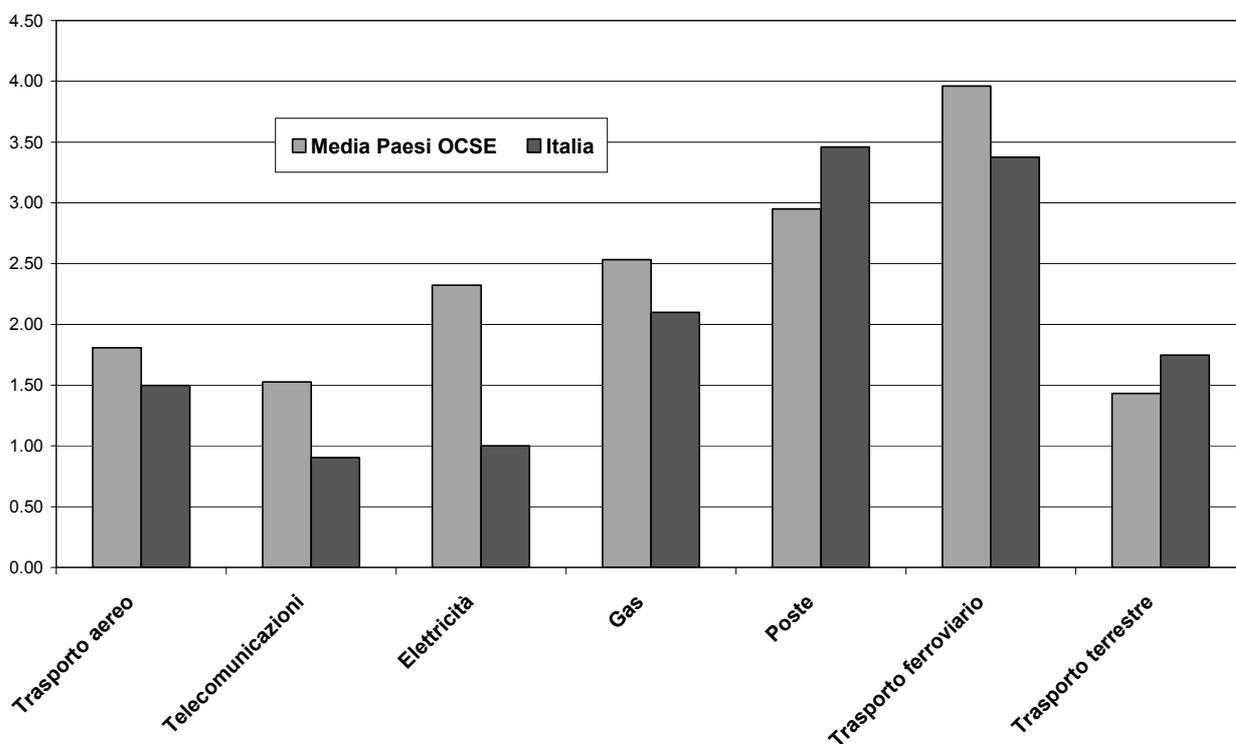
L'evoluzione delle sedi notarili rispetto al Pil



Fonte: Maddison, *Historical Statistics of the World Economy*; Gazzetta Ufficiale.

Fig. 22

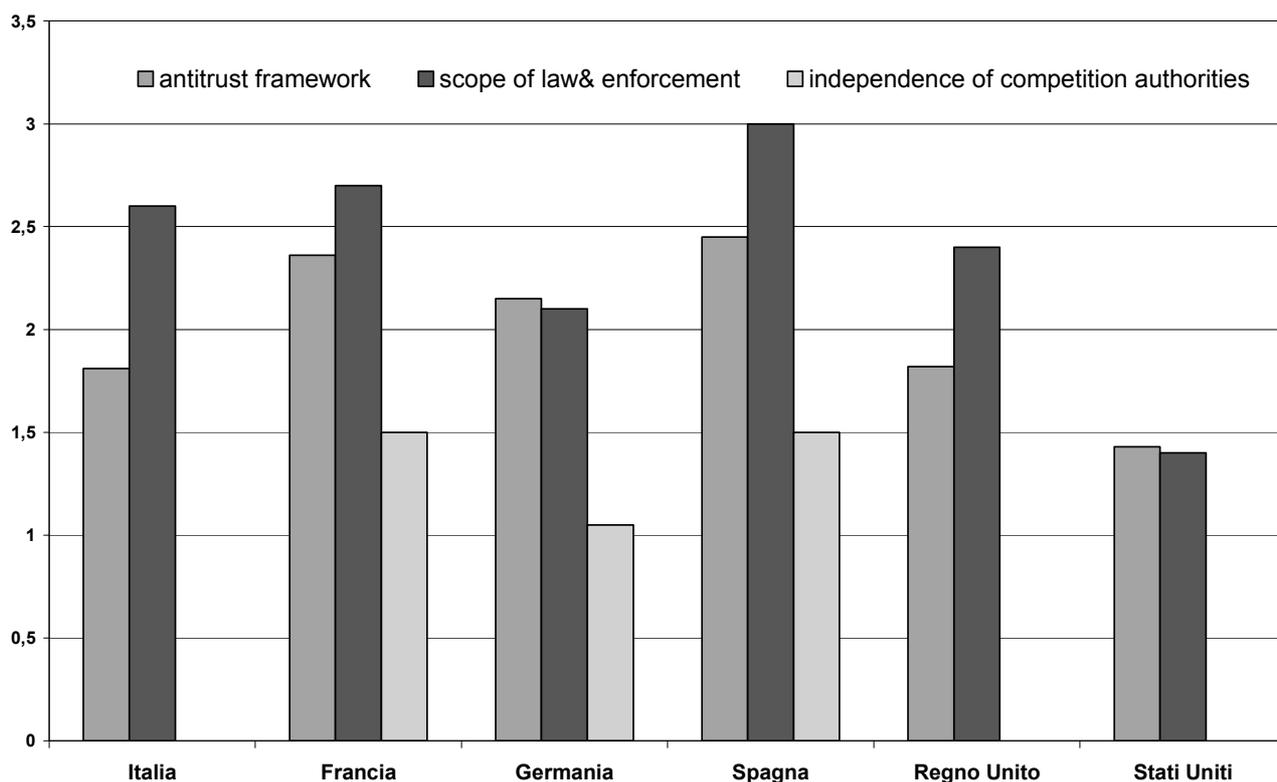
Indicatore OCSE della regolamentazione nei settori a rete
(anno 2007)



Valori più elevati sono associati a una regolazione più anticoncorrenziale.
Fonte: OCSE, *Product market regulation of non-manufacturing sectors*.

Fig. 23

Indicatore OCSE di politica della concorrenza

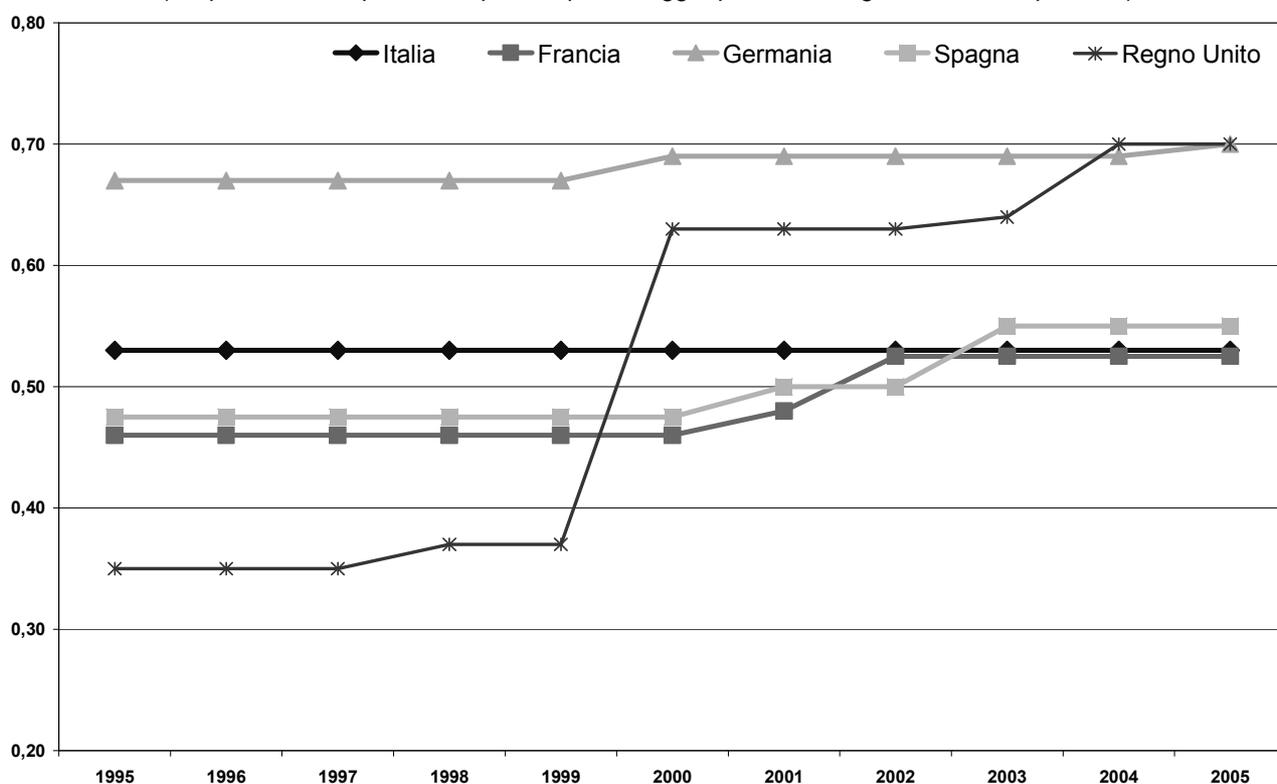


Fonte: Høj (2007), dati riferiti al 2003, valori più bassi indicano pratiche migliori (in una scala da 0 a 6).

Fig. 24

Indicatore di "contesto istituzionale"

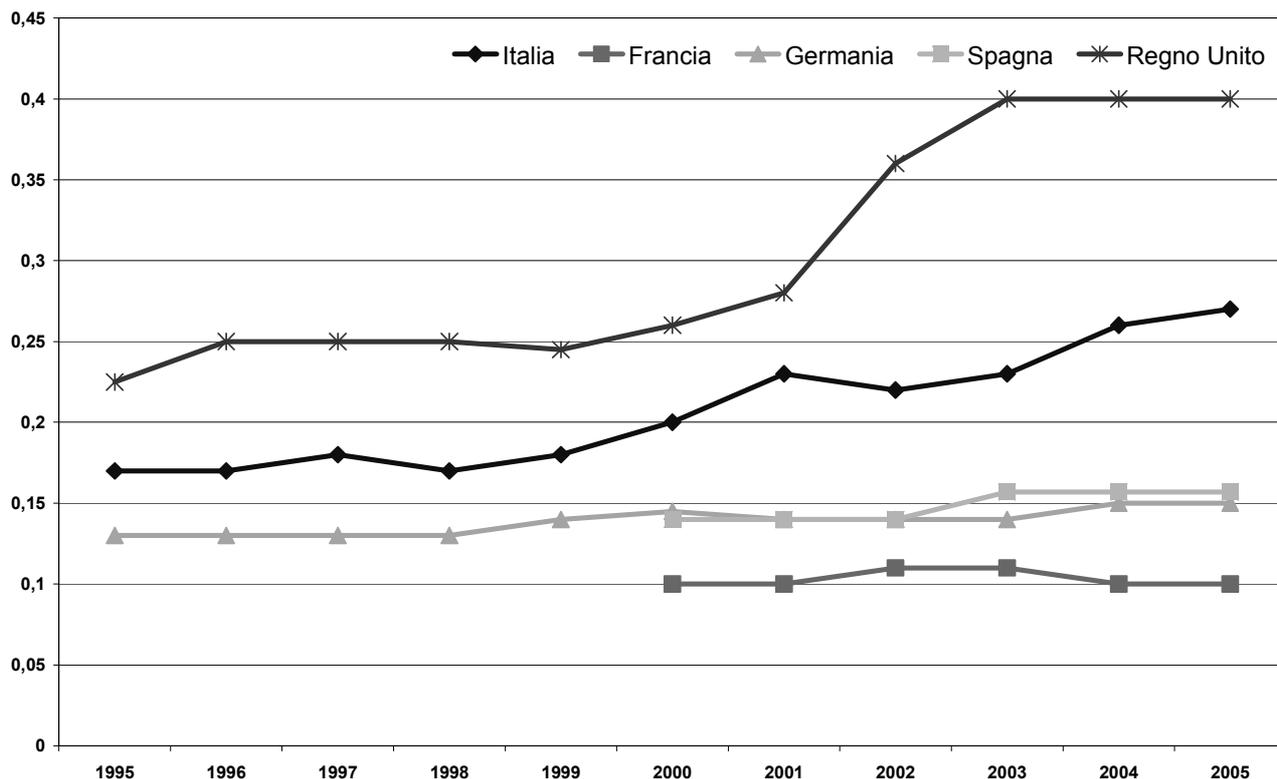
(indipendenza, separazione poteri, qualità legge, poteri investigativi, sanzioni possibili)



Fonte: Buccirosi et al. (2009).

Fig. 25

Indicatore di enforcement
(risorse, casi aperti)



Fonte: Buccirossi et al. (2009).

Tav. 1

Autorità indipendenti nei settori a rete

Settore	Autorità	Indipendenza	Nomina
Energia	AEEG	Indipendente da governo e imprese	Proposta Ministro competente parere vincolante
Comunicazioni	AgCom	Indipendente da governo e imprese	commissioni parlamentari (2/3)
Ferrovie	Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari	Interno a ministero	Ministero Trasporti
Autostrade	ANAS (CIPE E NARS)	Regolatore, proprietario e gestore di parte della rete	Ministero Infrastrutture
Aerei	ENAC	Sottoposto a vigilanza Ministero Trasporti	Ministero Trasporti
Poste	Ministero Comunicazioni (in prospettiva, Agenzia)	Interno a ministero (indirizzo del Ministro)	Ministero Poste
Acqua	ConViri	Indipendente (mandato triennale) ma insufficienti risorse	Ministero dell'Ambiente (ma 2 dei 5 membri espressi da conferenza presidenti regioni)