Il Sole 24 ORE

Stampa l'articolo | Chiudi

Analisi economiche e confronti con i Paesi Ue

Per quanto riguarda il rapporto tra le liberalizzazioni, lo sviluppo economico e l' innovazione, evidenze empiriche e la stessa letteratura economica[1] hanno ampiamente confermato che una regolamentazione dell'attività d'impresa eccessiva e onerosa ostacola l'ingresso sul mercato di nuovi soggetti, scoraggia gli investimenti e incide negativamente sulla produttività, consentendo a imprese poco efficienti di sopravvivere. Alcuni studi hanno stimato che un miglioramento della qualità della regolamentazione, così come misurata dagli indicatori della Banca Mondiale, tale da far passare un paese dal quartile peggiore al quartile più virtuoso, aumenterebbe il tasso di crescita annuo del PIL di oltre due punti percentuali.

Nel confronto internazionale, l'incidenza dei costi amministrativi e burocratici per le imprese italiane è particolarmente elevata. Secondo le valutazioni della Banca Mondiale sull'estensione e la qualità della regolamentazione dell'attività produttiva l'Italia si colloca alla sessantacinquesima posizione su 181 paesi considerati, in notevole ritardo rispetto alle principali economie avanzate (World Bank, 2008), anche se la posizione risulta significamene migliorata nell'ultimo anno, grazie ad alcuni provvedimenti che hanno velocizzato i procedimenti per l'avvio dell'attività d'impresa.

A livello internazionale, esempi indiscutibili della diretta connessione tra apertura dei mercati e sviluppo economico (inteso quest'ultimo in termini di aumento del PIL) ampliamento e diversificazione dell'offerta e promozione dell'innovazione, anche in settori diversi da quelli nei quali i processi di liberalizzazione si realizzano, sono rappresentati dalla deregulation del trasporto aereo iniziata negli anni Settanta del Novecento negli Stati Uniti, che si è poi estesa al resto del mondo, e dalla liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, acceleratasi, nel contesto comunitario, con il Trattato di Maastricht del 1992. In entrambi i casi, la caduta dei vecchi monopoli legali, ormai non più giustificati da alcuna ragione economica, ha determinato l'espansione dei mercati, che a sua volta ha prodotto effetti benefici sullo sviluppo dei commerci e in genere su molti settori produttivi, che si sono potuti avvalere del potenziamento dell'offerta di trasporto e di telecomunicazioni, a prezzi accessibili. Tali mutamenti hanno indotto nel medio termine la nascita di nuove attività e di nuovi posti di lavoro. Lo Stato si è ritratto dalla gestione diretta di tali settori e si è riservato l'attività che meglio gli compete, cioè il controllo sul rispetto delle regole. I vantaggi di queste liberalizzazioni sono evidenti.

Non c'è ragione di ritenere che analogo potente stimolo allo sviluppo economico e all'innovazione, derivante dalla rimozione di ingiustificate protezioni, non possa riprodursi anche per altri settori della nostra economia, tutt'ora caratterizzati o da una regolazione protezionistica a favore dei soggetti già presenti sul mercato - come in genere nel settore dei servizi privati, anche professionali - o dalla eccessiva e non giustificata presenza di imprese ancora sotto il controllo di soggetti pubblici, per di più in assenza di controlli adeguati, come accade nel rilevantissimo settore dei servizi pubblici locali.

Per quanto concerne la liberalizzazione dei servizi privati e pubblici e i conseguenti benefici effetti macroeconomici, si rappresenta che il settore dei servizi rappresenta circa il 70% del PIL e, per tale ragione, ha rilevanza strategica per il rilancio della crescita.

Secondo un report del Centro studi Confindustria, elaborato su dati della Banca d'Italia, le liberalizzazioni produrrebbero nell'arco di 20 anni un incremento stabile del PIL di circa l'1,4% per anno.

In uno studio pubblicato sui Working Papers della Banca d'Italia[2], si fornisce una valutazione quantitativa degli effetti macroeconomici di un ipotizzato incremento in Italia del grado di concorrenza nei settori dei servizi che non sono esposti alla concorrenza internazionale, utilizzando un modello di analisi che paragona l'economia italiana al resto dell'area dell'euro. La presenza di un elevato potere di mercato, riconducibile sostanzialmente a un assetto regolatorio protezionistico e inefficiente, costituisce una distorsione alla concorrenza, con conseguenze sulle variabili macroeconomiche ben note in letteratura e confermate dallo studio in questione: prezzi più elevati e livelli di produzione, consumo, investimento e occupazione più bassi rispetto a quelli conseguibili con mercati più concorrenziali. Sulla base delle simulazioni presentate nel lavoro, si ipotizza che un aumento del grado di concorrenza che porti il markup nel settore dei servizi in Italia al livello medio del resto dell'area – attuato gradualmente in un periodo di cinque anni – avrebbe effetti macroeconomici significativi. Nel lungo periodo il prodotto interno lordo potrebbe crescere di quasi l'11 per cento, il consumo privato e l'occupazione dell'8, gli investimenti del 18; i salari reali ne beneficerebbero significativamente, con un incremento di quasi il 12 per cento. Si registrerebbe un forte aumento delle esportazioni (favorito dal calo dei prezzi italiani rispetto a quelli del

resto dell'area) a fronte di un modesto incremento delle importazioni (dovuto all'aumento della domanda aggregata). Gli effetti sul benessere delle famiglie italiane sarebbero positivi e consistenti. Questi effetti benefici sarebbero rilevanti anche nel breve periodo.

Analogo significato hanno i risultati di uno studio empirico elaborato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato[3] orientato a verificare quali effetti economici ha avuto il processo di liberalizzazione della distribuzione commerciale innescato dal Dlgs. n. 114/98 che è stato diversamente interpretato dalle Regioni italiane, titolari di rilevanti competenze di regolazione in materia.

Lo studio divide le Regioni in tre categorie in relazione alla maggiore o minore presenza nella propria normativa in materia di vincoli e restrizioni all'attività d'impresa. In particolare, sono stati considerati indici sensibili per la rilevazione di regolazioni restrittive: i) vincoli quantitativi introdotti al fine di programmare, in maniera piuttosto rigida e in forme più o meno esplicite, lo sviluppo del settore e la presenza sul territorio dei punti vendita, attraverso contingentamenti, pianificazione dell'offerta e contenimento della stessa entro percentuali di incremento prefissate; ii) esigenze urbanistiche o di pianificazione territoriale poste in maniera vincolistica e strumentalmente addotte per contenere e programmare, in forme più nascoste rispetto all'esplicitazione di vincoli quantitativi, lo sviluppo della distribuzione commerciale; iii) disciplina delle vendite straordinarie (di liquidazione, di fine stagione, promozionali); iv) orari e giorni di apertura al pubblico dei punti vendita; v) termini e modalità procedurali eccessivamente e inutilmente onerosi che ostacolano la snellezza e la semplicità del procedimento autorizzatorio; vi) potere di sospensiva delle autorizzazioni all'apertura di esercizi di vicinato posto in capo ai Comuni per un massimo di due anni e fino alla redazione di un apposito piano per lo sviluppo commerciale, e previsione di un'azione sostitutiva da parte della Regione in caso di inerzia del Comune; vii) individuazione dei Comuni turistici e delle città d'arte ai fini della deroga dall'obbligo di chiusura (domenicale, festiva, infrasettimanale) degli esercizi commerciali; viii) snellezza e semplicità del quadro normativo, in quanto caratterizzato da una molteplicità di norme regionali (contenute in leggi, regolamenti, delibere, e quant'altro) che si susseguono a modifica di disposizioni precedenti rendendo, per gli operatori del settore, particolarmente oneroso l'orientamento e incerto il contesto normativo di riferimento; ix) possibilità di esercizio congiunto della vendita al dettaglio e all'ingrosso.

Sulla base di questi indici sono state catalogate le regioni in tre gruppi in relazione al diverso grado di apertura alla concorrenza della normativa incidente sulla distribuzione commerciale, caratterizzati rispettivamente da un livello di concorrenzialità alto, medio e basso.

Lo studio evidenzia che nelle Regioni dove si è prestata maggiore attenzione a disegnare un quadro di regole aperto, improntato ai principi della concorrenza, rispetto alle altre ove, invece, sono stati mantenuti o rafforzati i vincoli all'attività economica, si sono registrati innegabili effetti macroeconomici positivi: la pressione inflattiva si è dimostrata in genere assai più contenuta; si è constata una razionalizzazione delle strutture produttive che hanno conseguito economie di scala e dato luogo a ingenti investimenti fissi, aumentando così la qualità del business e dell'offerta; si sono registrati anche l'aumento dei redditi e delle retribuzioni unitarie, con la progressiva specializzazione della manodopera; si è, infine, accertato l'aumento della produttività del lavoro.

Secondo alcune stime, la liberalizzazione ha avuto effetti molto positivi anche nel settore delle parafarmacie. Sulla base di fonte Anifa-Federchimica, nel 2010 fatto 100 il prezzo medio dei farmaci di automedicazione venduti in farmacia, quello dei prodotti venduti in parafarmacia era pari a 94 e quello dei prodotti venduti presso la GDO pari a 79.

Il risparmio di spesa generato dagli sconti praticati dalle parafarmacie è stato pari a 22,5 milioni nel 2010 e a 73 milioni dalla loro introduzione alla fine dell'anno scorso.

Ciò dipende però dalla distribuzione delle vendite tra i canali, fortemente sbilanciata a favore delle farmacie (92% delle vendite). Ipotizzando una quota delle vendite fuori farmacia del 30% il risparmio annuo potrebbe variare, sulla base dei dati 2010, dai 38 ai 143 milioni (a seconda della distribuzione tra parafarmacie e GDO). Inoltre, il dato effettivo non comprende gli sconti delle farmacie attuati sulla scia di quelli praticati dalle parafarmacie. Ipotizzando uno sconto medio delle farmacie pari al 7% (fonte: Associazione Nazionale Parafarmacie Italiane), il risparmio annuo, data la distribuzione attuale delle vendite tra i canali, ammonterebbe a 182 milioni.

Sono stati poi stimati i possibili effetti positivi della liberalizzazione nelle ferrovie. Gli effetti benefici di una liberalizzazione controllata dei servizi ferroviari possono essere meglio apprezzati esaminando quanto avvenuto in altri paesi europei, sulla base di alcuni dati forniti dall'Autorità garante della concorrenza[4].

Esempi di paesi molto avanti nel processo di liberalizzazione sono costituiti da Germania e Svezia; all'opposto, più indietro è la Francia.

In Germania, l'infrastruttura e il servizio fornito da Deutsche Bahn sono verticalmente integrati. L'accesso al mercato è libero sia per il trasporto passeggeri, locale e a lunga percorrenza, che per le merci. Il trasporto locale è pressoché interamente organizzato tramite contratti di servizio pubblico caratterizzati da massicce sovvenzioni pubbliche, assegnati in misura minoritaria tramite procedure competitive. Qui i costi dei finanziamenti pubblici sono risultati minori nei contesti in cui si è svolta la gara. In Svezia, i concorrenti dell'incumbent possono

partecipare alle gare per l'assegnazione del trasporto passeggeri locale, e possono offrire servizi di trasporto a lunga percorrenza notturno e nei fine settimana. La rete è separata dagli operatori. In Francia, l'accesso al mercato passeggeri è precluso agli operatori esteri, e la rete è collegata all'impresa ex monopolista.
Nel settore merci, in Italia il volume trasportato (in tonnellate/km) è aumentato del 10,8% tra il 2000 e il 2007. In Germania, esso è aumentato del 38,6%, nel Regno Unito del 45,7% e in Svezia del 19,4%. In Francia si registra un decremento, pari al 26,2%[7].
Il peso della modalità "ferrovia" sul totale dei trasporti terrestri di merci è cresciuto in Italia dal 10,5% all'11,1%, mentre in Germania è passato dal 18,6% al 21,3%, nel Regno Unito dal 9,3% al 12,7% e in Svezia è rimasto invariato al 36%. In Francia è diminuito dal 19,7% al 14,6%[8] .
Nei paesi esaminati, la quota di mercato dei nuovi operatori non è irrilevante: per quanto riguarda il trasporto passeggeri, essa è del 10,1% in Germania e del 100% nel Regno Unito (grazie al sistema di assegnazione delle tratte per gara). In Svezia esistono 12 concorrenti dell'operatore storico con una quota del 35%, in Francia il monopolista pubblico serve ancora l'intero mercato[9].
Per le merci, la quota dei concorrenti è del 22% in Germania, del 100% nel Regno Unito e del 26% in Svezia. In Francia tale quota ammonta al 10%[10].
È da notare anche come in Svezia e Germania i finanziamenti pubblici al sistema ferroviario, intesi come somma di investimenti nella rete più sussidi per le imprese incaricate del trasporto locale, siano ben inferiori alla media europea: in Svezia nel periodo 2002-2006 sono stati meno della metà del dato europeo (in termini di euro/km) e in Germania inferiori di quasi il 30%[11].
Infine, deve segnalarsi come un sicuro effetto delle liberalizzazioni in quasi tutti i settori merceologici sia costituito dal calmieramento dei prezzi e dal contenimento delle spinte inflattive.
In particolare si è mostrato[12] che, nei mercati nei quali in Italia i processi di liberalizzazione e privatizzazione hanno raggiunto un livello di maturità le spinte inflative sono state contenute. Lo stesso è accaduto anche nei mercati nei quali, nonostante la presenza di monopoli naturali (reti energetiche, rete fissa di telecomunicazioni), la regolazione economica posta in essere da autorità indipendenti è stata efficace.
In ogni caso, nella comparazione con altri importanti Paesi dell'area euro si è osservato che gli aumenti dei prezzi in Italia tendono a essere più consistenti, le riduzioni viceversa assai meno.
Ciò testimonia di una dinamica concorrenziale ancora frenata e che può e deve essere migliorata.
Nei mercati ancora rimasti in regime monopolistico, nei quali non operano efficaci sistemi di regolazione dei prezzi e caratterizzati da un quadro regolatorio particolarmente restrittivo, l'inflazione è stata indubbiamente maggiore: significativo, in questo senso, la costante crescita dei prezzi nei mercati dei servizi pubblici locali.
Analoghe criticità sono presenti nei mercati dei servizi professionali nei quali prevalgono forme di autoregolazione corporativa o comunque eccessivamente restrittiva.
In questo caso, vi sono evidenze che dimostrano la positiva correlazione tra rimozione dei vincoli normativi e contenimento della crescita dei prezzi.
Il documento dell'Antitrust evidenzia che gli onorari dei commercialisti, (tracciati per atto-tipo), sono risultati in flessione, nei loro ritmi di crescita, nel biennio 2009-2010. Questa circostanza è ricondotta dall'Autorità al fatto che l'Ordine dei commercialisti si sarebbe adeguato ai rilievi formulati dalla medesima in merito alla portata restrittiva di alcune norme del codice deontologico relative alle tariffe che ponevano ostacoli alla libera determinazione dei compensi. L'adeguamento è avvenuto nel 2008 e nel 2009 si sono constatati gli andamenti dei prezzi di questi servizi sempre meno accentuati fino ad allinearsi con il tasso medio d'inflazione.
Secondo l'Antitrust, diversa sarebbe la situazione degli avvocati.
In questo caso, facendo riferimento a dati che partono dal 2000, si registrano andamenti chiaramente connessi con la fissazione autoritativa delle tariffe e comunque ben al di sopra della media dell'inflazione, almeno fino all'abolizione delle tariffe minime avvenuta con DL n.223/2006. Da questo momento in poi, la libertà nella fissazione dei prezzi ha consentito un evidente rallentamento della dinamica di crescita
Il venir meno della tariffa minima obbligatoria, con la liberalizzazione dei prezzi avvenuta nel 2006, ha senza dubbio contribuito alla flessione degli aumenti degli onorari che si registra negli anni successivi.
In conclusione, non appare seriamente dubitabile che la politica di liberalizzazione e di apertura dei mercati, di tutti i mercati dei servizi privati e pubblici, sia possibile ed essenziale per promuovere la crescita del Paese. Non è un caso pertanto che l'Ocse nell"Economic Survey sul nostro Paese dello scorso maggio abbia continuato a sottolineare tra le riforme più urgenti proprio la riduzione dei vincoli alla competizione.
Note
[1] Banca d'Italia, Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano, 2008.
[2] Banca d'Italia, Macroeconomics effects of greater competition in the service sector: the case of Italy, by Lorenzo Forni, Andrea Gerali e Massimiliano Pisani, n.706, march 2009.
[3] Autorità garante della concorrenza e del mercato, Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia, 2007.

[4] Cfr. Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, presso la IX Commissione della Camera dei deputati, Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario passeggeri e merci, 27 ottobre 2010.
[7] Fonte: elaborazione su dati tratti dal documento di lavoro della Commissione Europea che accompagna il "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Monitoring Development of the Rail market", dicembre 2009.
[8] Fonte: elaborazione su dati tratti da "Energy and Transport in Figures", a cura della Direzione Generale Energia e Trasporti della Commissione Europea, ed. 2009.
[9] Fonte: rapporto per la Commissione Europea dal titolo "Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport", settembre 2010, annex vari.
[10] Fonte: documento di lavoro della Commissione Europea che accompagna il "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Monitoring Development of the Rail market", dicembre 2009.
[11] Fonte: "Towards a common market for rail services: the next steps", presentazione del direttore esecutivo della Community or European Railway and Infrastructure Companies (associazione di categoria degli operatori ferroviari europei), gennaio 2010.
[12] Au dizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato presso la Commissione straordinaria per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo e per il controllo della trasparenza dei mercati, Senato della Repubblica, 23 febbraio 2011.

Redazione Online | Tutti i servizi | I più cercati | Pubblicità

P.I. 00777910159 - © Copyright Il Sole 24 Ore - Tutti i diritti riservati partners elEconomista