



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Milano - 10 marzo 2008

Intervento del Presidente Antonio Catricalà

Concorrenza in Italia: un'agenda possibile

L'attuale contingenza economica induce a riflettere sulle necessità del Paese e sulle soluzioni da intraprendere sulla base del più ampio consenso. A questo scopo si propongono alla Vostra attenzione alcune considerazioni sulle cause dei problemi che gravano sul sistema economico e sui possibili rimedi.

Il momento non è facile. Turbolenze sui mercati finanziari e rialzi dei prezzi delle fonti energetiche e delle materie prime agricole caratterizzano la congiuntura internazionale. Le aspettative di crescita economica dei Paesi dell'area euro e degli Stati Uniti sono ridimensionate.

Nel contesto, la posizione italiana presenta peculiari aspetti di criticità. Una recente analisi dell'OCSE che prende in considerazione il periodo 1998-2007 qualifica in termini di "continuato rallentamento" l'andamento della nostra produzione, in un quadro di solo "moderato rallentamento" dell'economia dei Paesi dell'area euro. Il differenziale di crescita rispetto a questi ultimi continua, dunque, a salire.

Esiste un problema strutturale dell'economia italiana specifico in rapporto alle altre economie dell'area euro. La perdita di produttività ha determinato quello che, senza ipocrisia, deve essere definito come un tendenziale impoverimento del Paese. L'accentuarsi delle sproporzioni nella distribuzione della ricchezza e il riemergere delle spinte inflazionistiche hanno colpito particolarmente le categorie di dipendenti e salariati e hanno causato l'inaridimento delle risorse, senza le quali le pur auspicabili politiche redistributive sono difficilmente finanziabili.

Prioritario è, dunque, aumentare la produttività del sistema.

Il modo migliore, perché duraturo, per raggiungere l'obiettivo è consentire ai meccanismi di mercato di operare pienamente. Ove questa politica è stata attuata, si sono registrati i migliori risultati in termini di aumento della ricchezza procapite. La concorrenza induce organizzazioni produttive più efficienti ed innovative e, imponendo alle imprese un rigoroso controllo sui propri costi, garantisce nel tempo

il potere d'acquisto dei consumatori. Riduzioni del prelievo fiscale potrebbero avere benefici effetti sulla domanda interna. Tuttavia, senza robusti meccanismi concorrenziali, che aumentino la produttività, il beneficio è destinato a svanire.

D'altro canto, attesa l'entità del debito pubblico, la mancata crescita ipotetica la destinazione di gran parte delle risorse pubbliche, che sono così sottratte alla politica di sviluppo. Questa realtà, connessa con gli obblighi derivanti dai Trattati comunitari, limita drasticamente la possibilità di utilizzare in funzione anticongiunturale politiche di *deficit spending*.

La promozione del mercato concorrenziale risulta, dunque, una scelta corretta, ma anche pressoché obbligata. Si deve ahimè constatare che nel nostro Paese permangono radicati ostacoli all'affermazione piena di un efficiente sistema di mercato.

Si registra in ampi settori della società una sfiducia di fondo nei meccanismi di mercato che si traduce in orientamenti legislativi e prassi amministrative che stabiliscono penetranti e pervasivi controlli pubblici su ogni aspetto delle varie attività economiche. Non sfuggono, in qualche caso, a quest'ansia neanche le stesse autorità indipendenti di regolazione, che pure sono sorte per favorire il mercato. Ciò determina oppressione sulla vitalità delle forze imprenditoriali, senza la quale sarà difficile una rinascita economica del Paese. Sul punto le analisi degli osservatori internazionali sono inequivoche. Un recente studio (*Doing Business* 2008, World Bank) mostra che il costo derivante dagli oneri amministrativi per iniziare una nuova attività in Italia è superiore a quello necessario in Francia, Germania, Spagna, Olanda, nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Analoga differenza si registra rispetto alla media dell'area euro e comunque rispetto alle economie più competitive con riferimento ai tempi ed ai costi per ottenere le licenze necessarie allo svolgimento delle diverse attività economiche.

Le regole sulla semplificazione amministrativa hanno paradossalmente sortito effetti opposti. Per ogni norma soppressa, secondo studi recenti, sono sorte 3 norme nuove.

Ciò concorre a porre in luce l'altro elemento che frena lo sviluppo del Paese e spinge gli investimenti internazionali verso altre scelte: il tempo.

La proliferazione normativa non è solo costo, ma anche tempo. La realizzazione di un investimento infrastrutturale nel nostro Paese comporta tempi doppi, se non tripli, rispetto a quelli di altri paesi europei. Senza contare gli effetti negativi dell'incertezza giuridica e giurisdizionale, di cui dirò fra poco.

La moltiplicazione dei centri di produzione normativa a livello regionale in materie che direttamente incidono sui mercati ha acuito il problema. Valga per tutti l'esempio della distribuzione commerciale. In Italia non è potuta nascere un'industria nazionale moderna della grande distribuzione, in grado di confrontarsi

con quella sorta intanto nel resto dell'Europa, a causa essenzialmente di una regolazione regionale volta a proteggere le piccole imprese già presenti sul territorio. Il costo della scelta è stato duplice: la struttura inefficiente della distribuzione ha fatto sì che i maggiori costi si scaricassero sui consumatori finali; le produzioni nazionali hanno perso un importante veicolo per l'esportazione, di cui invece si avvalgono le produzioni estere, diffuse dalle grandi catene internazionali.

Il processo decisionale pubblico che ha ad oggetto interventi di natura infrastrutturale è frammentato tra diversi livelli di governo e tra autorità amministrative di pari livello, senza che siano previsti meccanismi che consentano di raggiungere, in ogni caso ed in tempi definiti, una decisione nell'interesse generale. Sono sotto gli occhi di tutti gli esempi delle procedure autorizzative dei termovalorizzatori, dei collegamenti ferroviari di rilevanza europea e dei rigassificatori. Opere essenziali, per le quali esistono ampie disponibilità ad investire, ma che non si realizzano e la cui mancanza determina deficit strutturali che hanno conseguenze su intere generazioni di cittadini (consumatori).

Ancora, c'è una strutturale inadeguatezza del nostro sistema istituzionale a porre una condizione essenziale dell'economia di mercato: la garanzia giurisdizionale del traffico giuridico. L'inefficienza della giustizia ostacola il funzionamento del mercato sia perché scoraggia le transazioni, sia perché favorisce i fenomeni di malcostume commerciale, se non di vera e propria truffa. Dalle osservazioni internazionali emerge una macroscopica differenza rispetto alle altre economie comparabili, riguardo ai tempi ed ai costi necessari per svolgere un giudizio civile o per realizzare coattivamente un credito.

Infine, le politiche economiche, sempre a causa di quella diffusa sfiducia nelle virtù del mercato, non hanno condotto fino in fondo i processi di liberalizzazione ed anzi sono troppo spesso ispirate alla logica dell'aiuto ad imprese che il mercato avrebbe già espulso a causa della loro inefficienza.

Si tratta allora di rivitalizzare il sistema di mercato, liberando le preziose energie creative che al nostro popolo non mancano. In fondo, il pigro pessimismo che pervade in questo periodo il Paese, specie tra i più giovani, è il segno della perdita della speranza di poter incidere sui propri destini: occorre ristabilire quelle condizioni, affinché ciascuno possa mettersi in gioco e rischiare le proprie *chance* di successo.

Sono ormai indifferibili interventi volti a definire un contesto normativo ed amministrativo favorevole alle nuove iniziative: si badi che il peso del sistema amministrativo risulta tanto più oneroso proprio per chi voglia iniziare una nuova attività per sfuggire a probabile indigenza. La qualità della regolazione deve essere al centro dell'attività di rinnovamento. Su tale aspetto non siamo all'inizio. Si tratta di rafforzare e rendere stabile l'attività di sfoltimento normativo e snellimento amministrativo, a tutti i livelli di governo. La recente giurisprudenza costituzionale

costituisce un valido sostegno per interventi statali che pongano condizioni non derogabili ed uniformi sul territorio nazionale per l'apertura alla concorrenza delle varie attività economiche.

Vanno perseguite e completate con fiducia le liberalizzazioni in tutti i settori, e specialmente nei servizi, che rappresentano una componente importante del PIL. In particolare, vanno espunte le normative che ostacolano le grandi superfici per la distribuzione organizzata, quelle che limitano la più efficiente distribuzione dei carburanti, dei farmaci, della stampa quotidiana e periodica e in genere ogni altra attività commerciale.

La disciplina dei servizi professionali deve essere aggiornata ed imperniata sull'esigenza di tutelare il consumatore della prestazione, specie con riferimento all'informazione sui prezzi delle prestazioni, alla loro confrontabilità ed alle responsabilità professionali. Va attentamente valutata, sulla base di un'analisi costi benefici, la perdurante giustificazione nell'interesse generale delle esclusive esistenti, della loro estensione e dei numeri chiusi.

Anche nei servizi pubblici locali, vanno aperti i mercati e soprattutto deve essere risolto il conflitto di ruolo nel quale versano alcuni enti locali che si trovano ad essere allo stesso tempo proprietari dell'impresa che gestisce il servizio e regolatori dello stesso. Qui sono da auspicare soluzioni che favoriscano la cessione da parte degli enti locali delle proprie imprese, eventualmente incentivando anche l'ingresso di investitori stabili, come le fondazioni, e la conseguente nascita di un *management* che non sia condizionato da altri obiettivi che la gestione efficiente dell'impresa.

È necessaria una politica che favorisca gli investimenti nelle grandi reti infrastrutturali: dalla rete elettrica, a quella del gas, a quella fissa di telecomunicazioni, alle reti ferroviarie e stradali. Dove lo Stato è rimasto in posizione di controllo, il *management* delle imprese controllate dovrebbe essere orientato ad agire in questa direzione nell'interesse generale.

Va proseguita l'attività di modernizzazione dei mercati bancari e finanziari in genere. Occorre potenziare la capacità reattiva della clientela *retail*, favorendone al massimo la mobilità ed evitando ogni occasione di sfruttamento. La redazione di comunicazioni informative che sinteticamente indichino solo gli elementi essenziali è indispensabile per consentire ai consumatori un'agevole comparazione tra le diverse offerte.

È necessario sostenere la crescita del mercato borsistico e degli investitori istituzionali, come i fondi pensione, nei quali un ruolo importante spetta alle assicurazioni. Un più liquido ed ampio mercato dei capitali consentirebbe alle imprese di trovare fonti di finanziamento alternative al sistema bancario. Si accenderebbe così una pressione competitiva benefica sulle banche stesse che

sarebbero indotte a migliorare la propria offerta di credito alle imprese ed a svilupparla anche nei confronti delle famiglie.

Importante è, infine, evitare le occasioni di azioni concertate, ad esempio, con riferimento alle commissioni interbancarie o alla fitta trama di intrecci reciproci. Dovrebbe, in genere, essere favorita la nascita di un sistema di distribuzione di servizi finanziari autonomo dalle banche e dalle assicurazioni.

In questo quadro, l'attività dell'Antitrust proseguirà incessante nello stimolare il confronto competitivo. Siamo stati spesso criticati per avere un atteggiamento eccessivamente regolatorio. In realtà, le nostre decisioni tengono conto della perdurante vischiosità che caratterizza i nostri mercati e cercano di innescare processi virtuosi, inducendo a volte una sorta "di prima mossa concorrenziale", da cui dovrebbero derivare benefici fenomeni di emulazione competitiva. Si pensi al costo del prelievo bancomat presso altri sportelli, dopo i nostri interventi, si cominciano a vedere offerte del servizio a costo zero.

La rinascita economica del Paese è possibile e doverosa: passa necessariamente attraverso la ricostituzione della fiducia nelle capacità imprenditoriali e nell'inventiva delle persone. Questo è il mercato che dobbiamo promuovere e sostenere.