AGCM
AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO

Concorrenza e Mezzogiorno: un'analisi territoriale dell'attività dell'Antitrust

Studi
e ricerche

Presidente

Antonio Catricalà

Componenti

Piero Barucci

Carla Bedogni Rabitti

Antonio Pilati

Salvatore Rebecchini

Segretario Generale

Luigi Fiorentino

INDICE

Introduzione 5

1. L'economia delle regioni meridionali: il ruolo delle amministrazioni pubbliche e della criminalità organizzata 6

1.1 Introduzione 6

1.2 L'economia del Mezzogiorno e il ruolo della pubblica amministrazione 7

1.3 L'economia del Mezzogiorno e il fattore "criminalità organizzata" 11

2. Gli interventi dell'Autorità nei suoi venti anni di attività. Caratteri territoriali 14

2.1 Premessa 14

2.2 Le istruttorie per abusi ed intese 14

2.3 Le concentrazioni 16

2.4 Le segnalazioni 16

2.5 I pareri ex art. 23 bis 19

2.6 Considerazioni di sintesi 22

3. Le concentrazioni bancarie in Italia fra il 1990 e il 2010. Il ruolo delle banche nel mezzogiorno 23

3.1 Introduzione 23

3.2 Il quadro normativo. La stagione delle concentrazioni 23

3.3 L'analisi territoriale delle concentrazioni comunicate all'Antitrust 24

3.4 Considerazioni conclusive 28

4. Mezzogiorno, sviluppo e ruolo dell'Antitrust: soluzioni attuali e proposte 31

4.1 Il rapporto fra "Stato" e mercato 31

4.2 La criminalità organizzata 32

4.3 Alcune proposte 34

Bibliografia 37

L'autore della ricerca è il dottor Gabriele Mazzantini, funzionario presso il Comitato per le Valutazioni Economiche dell'Autorità. L'autore desidera ringraziare l'Ufficio Studi e la Direzione Statistica e Ispezioni informatiche per aver fornito i dati relativi alle segnalazioni dell'Autorità e alle concentrazioni bancarie.

Introduzione[1]

La diffusione dei principi del libero mercato costituisce uno degli elementi che contribuiscono ad unificare l'economia del Paese, a sua volta parte del più ampio mercato unico europeo. Allo stato attuale, però, la realtà economica italiana si presenta piuttosto differenziata, essendo caratterizzata dalla presenza di regioni e macroaree che godono di differenti dotazioni infrastrutturali e risorse, e che, anche per questo, percorrono sentieri di sviluppo assai diversi. Tali disparità hanno in parte imposto una differenziazione territoriale delle politiche economiche e, in alcuni casi, influenzato l'attività delle autorità amministrative indipendenti e l'efficacia degli interventi.

In questo lavoro si è voluto quindi analizzare l'attività dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) con una prospettiva "territoriale", suddividendo gli interventi (e, laddove possibile, i risultati ottenuti) in base alla macroarea di destinazione degli stessi. Nel corso dei suoi venti anni di attività, infatti, l'Autorità ha avuto modo di intervenire con i suoi strumenti di *enforcement* e di *advocacy* sia a livello nazionale che regionale e locale, potendo così disegnare una cartina di tornasole delle differenze territoriali che contraddistinguono l'economia italiana. Dalla quantità e dalla qualità degli interventi realizzati nel corso dei sui venti anni di vita, infatti, è possibile trarre alcuni interessanti indicazioni su quelli che sono i tratti peculiari dell'economia delle varie aree del Paese.

L'analisi territoriale proposta in questo lavoro, mettendo a confronto le tre macroaree del Paese (nord, centro e sud) così come individuate dall'Istat, permette di affrontare i temi dello sviluppo del Mezzogiorno e della cosiddetta "questione meridionale" dal punto di vista Antitrust: attraverso la descrizione degli interventi dell'Autorità nelle regioni meridionali (e non solo) è infatti possibile individuare alcuni degli elementi che più si frappongo allo sviluppo della concorrenza e alla liberalizzazione dei mercati. La prospettiva territoriale, in altre parole, consente di isolare i tratti caratteristici dell'economia delle regioni del sud e di individuare quale compito potrebbe svolgere l'Antitrust per accrescere lo sviluppo della loro economia. Il lavoro si suddivide in quattro parti.

Nella prima parte saranno brevemente analizzati alcuni elementi economico-sociali volti a tratteggiare alcune peculiarità del tessuto economico delle principali macroaree in cui si suddivide il territorio nazionale (nord, centro e sud), così da metterne in rilievo alcune caratteristiche. In particolare, si descriverà l'importanza ricoperta dalla presenza e dall'attività dei soggetti pubblici nell'economia locale delle varie macroaree.

Nella seconda parte si analizzerà l'attività svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nei suoi primi venti anni di vita, usando per la prima volta una prospettiva "territoriale". Lungi dal voler individuare correlazioni statisticamente significative o dal voler estrapolare trend futuri, i dati presentati avranno solamente lo scopo di descrivere alcuni aspetti dell'attività dell'Autorità connaturati al territorio di appartenenza dei soggetti al centro degli interventi.

Nella terza parte ci si concentrerà sul settore bancario: attraverso l'analisi dei dati relativi alle operazioni di concentrazione fra istituti finanziari comunicate all'Autorità fra il 1990 e il 2010, si descriveranno alcune dinamiche territoriali che hanno caratterizzato la profonda evoluzione del comparto bancario negli ultimi venti anni ed il ruolo avuto dagli istituti bancari localizzati nel meridione.

La quarta parte, infine, ospiterà alcune considerazioni di sintesi e, alla luce di quanto emerso nelle parti precedenti, conterrà alcune proposte volte ad aumentare l'efficacia degli interventi dell'Autorità.

[1] Questa ricerca si è conclusa a marzo 2011. In seguito all'esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011 è stato abrogato l'articolo 23 *bis* della legge n. 133/2008 ("affidamento *in house* dei servizi pubblici di rilevanza economica").

1. L'economia delle regioni Meridionali: il ruolo delle amministrazioni pubbliche e della criminalità organizzata

1.1. Introduzione

Dopo 150 anni di storia unitaria, l'Italia presenta ancora delle macroaree profondamente differenziate dal modello di sviluppo economico che le ha storicamente segnate: il nord, il cui sviluppo è basato principalmente sul triangolo industriale Torino-Milano-Genova, ed il sud, contraddistinto da un'economia maggiormente dipendente e sussidiata dal potere pubblico, figlia della Cassa per il Mezzogiorno; a queste si potrebbe poi aggiungere anche il modello della cosiddetta "Terza Italia", quella dei distretti, che ha caratterizzato soprattutto l'area del cosiddetto NEC (nord-est e centro). Per semplicità ci limiteremo qui ad analizzare le differenze fra nord e Mezzogiorno.

Molti indicatori economici sono oggi testimoni di tali differenze. A titolo di puro esempio, ne riportiamo di seguito alcuni. Il Pil procapite prodotto nelle regioni del centro-nord è stato pari, nel 2008, a 30.737 euro, mentre nelle regioni del sud ammontava a 17.866 euro; nello stesso anno, il tasso di occupazione (nella fascia di età compresa fra 15 e 64 anni) al centro-nord era pari al 65,8%, mentre scendeva al 46,2% nelle regioni del Mezzogiorno; al centro-nord si contavano, nel medesimo anno, 83,2 imprese ogni 1000 abitanti, a fronte delle 59,4 del sud; l'indice di capacità di attrazione degli investimenti esteri[2], nel 2006, era di 317,6 al nord, di 37,8 al centro e di 2,1 al sud; gli investimenti effettuati da società italiane di private equity, nel 2009, sono stati destinati per l'87% del loro ammontare verso società del nord, per il 6% verso società del centro e per il 4% verso società del sud[3].

Sicuramente le differenze fra nord, centro e sud sono accentuate dalla diversa rilevanza che nelle varie aree assume il fenomeno dell'economia sommersa, a sua volta dipendente in larga parte dal livello d'istruzione raggiunto dalla popolazione[4]. A titolo di esempio basterà qui ricordare che il numero di lavoratori irregolari nelle regioni del Mezzogiorno, nel 2007 era pari al 18,3% (con punte del 27,3% in Calabria), mentre al centro nord arrivava al 9,3%[5]. Inoltre, anche nelle regioni meridionali sussistono aree che in anni recenti hanno conosciuto un tasso di sviluppo superiore a quello medio delle regioni del centro-nord e, in generale, si può dire che l'eterogenità interna al Mezzogiorno è almeno tanto ampia quanto quella delle altre aree del Paese, soprattutto nel confronto con Nord Ovest e Nord Est[6].

Tuttavia, la presenza di aree di eccellenza e il fenomeno dell'economia sommersa non paiono sufficienti a spiegare, da sole, le differenze rilevate dagli indicatori presentati in questo lavoro e i fenomeni di migrazione dalle regioni del sud a quelle del nord, anche per motivi di studio, confermano l'esistenza di un diverso stato di salute dell'economia delle due macroaree[7].

I motivi di un tale divario sono innumerevoli, alcuni di carattere storico, altri di carattere socio-culturale[8], altri ancora di carattere economico; proprio per questo, i soggetti chiamati a ridurre il divario sono numerosi e comprendono sia le istituzioni (centrali e periferiche), sia i privati cittadini (sia in veste di imprenditori, che di utenti e consumatori).

[2] Tale indice viene elaborato dall'ISTAT come percentuale degli investimenti diretti netti esteri in una certa regione dell'Italia su investimenti fissi lordi effettuati nella stessa regione.
[3] AIFI (2010), *Il mercato italiano del Private Equity e Venture Capital nel 2009*, Milano, 15 marzo 2010, disponile sul sito www.aifi.it.
[4] In particolare, "si stima una riduzione di almeno 10 e 11 punti percentuali della probabilità di lavorare «in nero» quando rispettivamente i ragazzi e le ragazze abbiano raggiunto una laurea invece di abbandonare la scuola al livello dell'obbligo". R. Cappariello, R. Zizza (2009), *Istruzione ed economia sommersa*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2, pag. 211.
[5] ISTAT (2010), *Conti economici territoriali*.
[6] F. Pammolli, R. Cicciomessere, N.C. Salerno (2008), *Mezzogiorno d'Italia, primo baedeker dello sviluppo territoriale e regionale*, CERM, Rapporto 2/2008, pag. 27.
[7] Nel solo 2002, ad esempio, il flusso migratorio da sud verso le regioni del centro.nord ha riguardato circa 130.000 persone. Cfr. F. Pammolli, R. Cicciomessere, N.C. Salerno (2008), *Mezzogiorno d'Italia, primo baedeker dello sviluppo territoriale e regionale*, CERM, Rapporto 2/2008, pag. 21.
[8] Sul rapporto fra fattori soco-culturali e performance economica di un territorio si rimanda, tra gli altri, a Tabellini G. (2010), *Culture and institutions: economic development in the regions of Europe*, in «Juornal of the European Economic Association», vol. 8, pagg. 677-716.

Lungi dal voler compiere una disamina completa dei soggetti chiamati ad intervenire e dei loro rispettivi compiti, che richiederebbe un lavoro ben più ampio di questo, ci si limiterà qua a tratteggiare quello che può essere il contributo dell'Antitrust.

Da un lato, l'Autorità, per il ruolo che è chiamata a svolgere, è fra le istituzioni che possono concorrere ad attenuare le differenze fra nord e sud, contribuendo a ridurre il ritardo che il secondo ha accumulato nei confronti del primo. L'Antitrust, infatti, attraverso il perseguimento dei compiti istituzionali che le sono stati assegnati, contribuisce anche a diffondere progressivamente una cultura proconcorrenziale che, nel tempo, contribuisce a ridurre tali divari. Non sembra infatti possibile incrementare lo sviluppo economico di lungo periodo di un'area senza diffondere al suo interno le regole del libero mercato[9], soprattutto alla luce fallimento della politica dei sussidi[10]. Attraverso la sua attività di *enforcement* e di *advocacy*, quindi, l'Antitrust è senza dubbio fra i soggetti chiamati a forgiare un *level playing field* che permetta alle imprese di ogni regione italiana di competere realmente e lealmente fra di loro a tutto beneficio dei consumatori e, più in generale, dei cittadini.

Dall'altro, non si può però non evidenziare come il perseguimento di questo compito non possa prescindere, nei fatti, da due fattori che caratterizzano, in misura più o meno marcata, l'economia del Mezzogiorno, vale a dire l'importanza dello "Stato" (nel senso di pubblica amministrazione) rispetto al "mercato" e il ruolo svolto dalla criminalità organizzata. Si anticipa qui che, proprio per la presenza di questi due fattori, l'attività dell'Autorità rischia di essere particolarmente inefficace proprio in quelle regioni che più si avvantaggerebbero dalla diffusione delle logiche del libero mercato e della concorrenza.

1.2. L'economia del Mezzogiorno e il ruolo della pubblica amministrazione

Un elemento che contribuisce a differenziare le regioni italiane e le tre macroaree principali nord, centro e sud è l'influenza dei capitali pubblici nelle economie locali e la rilevanza dell'attività economica direttamente o indirettamente riconducibile ai soggetti pubblici. Tale elemento assume importanza alla luce del fatto che i margini di intervento dell'Autorità sono più limitati laddove si trova a dover correggere o indirizzare l'attività di un soggetto pubblico.

Come molteplici studi hanno messo in evidenza[11], le economie delle regioni meridionali sono caratterizzate dalla maggiore incidenza dell'attività dei soggetti pubblici, sia in termini di capitali investiti, che in termini di occupazione; inoltre, il modello di azione degli enti locali sul tessuto economico locale è, in queste regioni, ancora prevalentemente legato a forme di intervento diretto, con risultati, in termini di efficacia ed efficienza, inferiori alla media nazionale. Di seguito saranno illustrati alcuni dati considerati particolarmente significativi.

In primo luogo, per ciò che riguarda il rapporto fra Pil e consumi finali[12], in base ai conti economici territoriali pubblicati dall'Istat, emerge, ormai da molti anni, che le regioni meridionali si caratterizzano per livelli di consumo che raggiungono valori molto prossimi alla totalità del reddito prodotta internamente. In particolare, prendendo a riferimento i dati disponibili più recenti, vale a dire quelli relativi al 2007, si può evidenziare come al nord il rapporto fra consumi finali a Pil si attesti al 72,6%, al centro raggiunga il 76,2%, mentre nel Mezzogiorno addirittura il 98,6%, a fronte di una media nazionale del 79,5%.

Dagli stessi dati è possibile anche risalire alla percentuale dei consumi finali sostenuta dai consumi della pubblica amministrazione (di seguito, anche PA): se al nord le amministrazioni pesano per il 21,8% sui consumi finali interni, al centro si arriva al 24%, mentre al sud tale percentuale raggiunge il 30,4%, ben al di sopra della media nazionale, pari al 24,8%.

In secondo luogo, per ciò che riguarda l'incidenza dei capitali pubblici sul totale dei capitali investiti, da una ricerca svolta dalla Banca d'Italia emerge come nel Mezzogiorno, nel periodo 1980 - 2000,

---

[9] Sul punto, si rimanda anche a L. Fiorentino (2009b), *Sud: sviluppo sostenibile*, intervento tenuto presso il XXX° Meeting per l'amicizia tra i popoli il 25 agosto 2009, Rimini, disponibile sul sito www.agcm.it.
[10] Si veda ad esempio M. Draghi (2009), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, intervento d'apertura in occasione del convegno tenutosi a Roma il 26 novembre 2009.
[11] Fra questi, si citano L. Cannari (2009), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, «Seminari e convegni», n° 2; L. Cannari. D. Franco (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, «Seminari e convegni», n° 4.
[12] ISTAT, Conti economici delle risorse e degli impieghi, vari anni.

l'incidenza del capitale pubblico[13] sul capitale totale (pubblico e privato)[14] sia passata dal 14,8% (nel 1980) al 12% (nel 2000), ma sia rimasta costantemente al disopra dei valori medi nazionali (passati dal 12% del 1980 al 10,1% del 2000) e, soprattutto, a quelli delle altre macroaree: in particolare, nel 2000 il capitale pubblico rappresentava solo il 10,9% del capitale totale al centro, il 9,2% al nord est e il 7,9% al nord ovest.

Differenze ancora più marcate emergono osservando il contributo dato al Pil regionale dal capitale pubblico: nelle regioni del Mezzogiorno infatti, nel 2000 tale rapporto era pari al 76,1% (e aveva toccato quasi l'81%, dieci anni prima), mentre al centro si ferma al 45,9% e al nord oscilla fra il 43,2% del nord est ed il 32,5% del nord ovest.

In terzo luogo, i dati pubblicati dall'ANCE, relativi alla ripartizione territoriale dei bandi di gara per la realizzazione di lavori pubblici, confermano la rilevanza dell'attività dei soggetti pubblici sull'economia locale nelle regioni del sud. Le regioni del meridione sono quelle in cui viene bandito il maggior numero di gare di appalto, per un valore complessivo di poco inferiore alle regioni del nord Italia[15]: nel 2008, ad esempio, al nord si sono avuti 9.620 bandi di gara, per un valore complessivo di circa 13,2 miliardi di euro, al centro 3.363 bandi per un valore di 4,4 miliardi di euro, mentre al sud si sono avuti 11.344 bandi per un valore complessivo di 10,2 miliardi di euro.

Inoltre, è interessante rilevare che nel caso di bandi di gara per opere realizzate con il metodo del *project financing*, quelle bandite su istanza del promotore (ad iniziativa privata) si concentrano soprattutto al nord, che ne raccoglie il 77% in termini di valore, contro il 20% del Mezzogiorno, mentre quelle bandite su istanza dell'ente locale (ad iniziativa pubblica) si concentrano soprattutto al sud, che in termini di valore arriva al 64%, contro il 26% del nord[16].

La situazione non cambia, infine, se invece che i capitali, si prendono a riferimento i dati relativi alla forza lavoro: se nelle regioni del nord i dipendenti pubblici complessivi (vale a dire assunti sia presso amministrazioni centrali che periferiche) costituiscono l'11,5% dei dipendenti totali, al centro tale percentuale sale al 15,6%, mentre al sud si arriva al 18,7%[17].

Il Mezzogiorno si caratterizza dunque per una "dipendenza" maggiore dell'economia locale dall'attività della pubblica amministrazione; ma la PA al sud, si caratterizza a sua volta, per una minore efficienza. Come emerge da alcuni studi della Banca d'Italia, infatti, le regioni meridionali si contraddistinguono per una maggiore onerosità delle procedure relative all'avvio di un'impresa e alla risoluzione delle controversie, nonché per i maggiori tempi per la concessione di licenze e costi per la chiusura di un'impresa rispetto alle altre zone d'Italia. Risultati in linea con la media italiana, o addirittura migliori, sono fatti registrare solo per ciò che concerne i costi delle licenze edilizie e i tempi di alcune procedure, quali quella esecutiva e il concordato preventivo[18] (ma restano nettamente più lunghi i tempi dei fallimenti[19]).

Tale minore efficienza sembra coinvolgere anche la gestione e l'erogazione dei servizi pubblici locali (di seguito anche spl), e ciò vale tanto per quelli considerati *core business* per l'amministrazione

---

[13] Per "capitale pubblico" si intende qui la spesa monetaria cumulata sostenuta in una certa area geografica da soggetti pubblici destinata a investimenti fissi lordi. Cfr. W. Di Giacinto, G. Muicucci, P. Montanaro (2009), *Effetti macroeconomici del capitale pubblico: un'analisi su dati regionali*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2, pag. 281.

[14] Tali dati sono il risultato di alcune elaborazioni effettuate dalla Banca d'Italia su dati Istat, che però non sono più disponibili a partire dal 2002; non è possibile perciò avere stime più recenti di queste grandezze. Cfr. W. Di Giacinto, G. Micucci, P. Montanaro (2009), *Effetti macroeconomici del capitale pubblico: un'analisi su dati regionali*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2, pagg. 297 e ss. Lo stesso discorso può essere replicato per i dati relativi all'incidenza percentuale del capitale pubblico sul Pil. Nel 2000 tale valore raggiungeva ben il 76,1% nel Mezzogiorno, a fronte del 45,9% al centro, del 43,2% nel nord est, del 32,5% nel nord ovest e di una media italiana pari al 48,3%.

[15] ANCE (2009), Secondo Rapporto sulle infrastrutture in Italia, pag. 166.

[16] ANCE (2009), Secondo Rapporto sulle infrastrutture in Italia, pagg. 177-178. I dati qui citati sono riferiti al 2008.

[17] Elaborazioni nostre su dati RGS e Istat

[18] M. Bianco, F. Bripi (2009), *Egli oneri burocratici per l'attività di impresa: differenze territoriali*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2, pag. 569.

[19] R. Sapienza (2009), *Brevi puntualizzazioni sul tema dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese nel Mezzogiorno italiano: il caso dell'eccessiva durata delle procedure giudiziarie*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n° 3/2009, pag. 953.

pubblica - in quanto privi di rilevanza economica - come l'istruzione e la giustizia[20], che per quelli a rilevanza economica, per i quali si trova in concorrenza con soggetti privati.

Riguardo a questi ultimi, un altro recente studio della Banca d'Italia mostra come alcuni servizi pubblici locali, quali la sanità, l'educazione, gli asili nido e lo smaltimento dei rifiuti, nel Meridione presentino livelli di efficienza costantemente sotto la media nazionale, e come tali risultati siano probabilmente da mettere in relazione allo scarso interesse per la politica mostrato dagli abitanti di tali regioni. Un più spiccato interesse per le vicende politiche e una maggiore partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale consentirebbero infatti a questi ultimi di avere un miglior controllo sull'operato dei politici, con un conseguente loro maggiore impegno nell'amministrazione della cosa pubblica. Inoltre, dalla stesa ricerca emerge come la decentralizzazione della gestione dei servizi pubblici a favore di livelli amministrativi inferiori (ad es. comunali) migliorerebbe la loro efficienza in quelle regioni che mostrano già i valori più elevati, mentre, al contrario, la riduce laddove è già ai livelli minimi[21].

Sempre in tema di servizi e rilevanza economica, in base ad una ricerca basata sui dati dell'Ownership Database del Bureau van Dijk[22], riferiti al 2005, risulta che al nord sono presenti 407 imprese partecipate da amministrazioni pubbliche e attive nel comparto dei servizi pubblici locali, a fronte di 170 imprese attive nelle regioni del centro e 134 presenti al sud. Le regioni del nord hanno quindi, in media, 51 imprese ciascuna, mentre al centro se ne contano 43; al sud tale valore scende a 17.

Le imprese presenti al nord, inoltre, risultano anche di maggiori dimensioni, visto che da sole totalizzano circa il 70% dell'attivo complessivo che risulta in bilancio alle imprese di spl italiane. Il restante 30% è suddiviso fra centro (con il 20% circa) e sud (cui va il restante 10%).

Infine, la stessa ricerca mostra come le imprese presenti nelle regioni meridionali conseguano anche risultati di bilancio peggiori: infatti, a fronte di un rapporto fra margine operativo lordo e ricavi che, a livello nazionale, si attesta all'11,9%, al sud si scende al 3,2%, mentre al centro e al nord raggiunge, rispettivamente, il 10,7% e il 15,2%. Risultati simili anche per quanto riguarda l'utile medio per addetto: se al nord si raggiunge una media di oltre 14.000 euro annui e al centro si superano gli 11.000 euro annui, al sud non si arriva a 500 euro anni. Tale minor redditività è in parte spiegata dalla maggiore incidenza del costo del lavoro sui ricavi totali, che al sud arriva a circa il 45%, mentre al nord e al centro ci si ferma, rispettivamente, al 23% e al 28%; a ciò si deve aggiungere anche il maggior livello di indebitamento che caratterizza le imprese meridionali: infatti, il rapporto fra debito e attivo totale arriva a circa il 78% per le imprese del Mezzogiorno, mentre si attesta al 70% per quelle del centro e al 63% per quelle del nord.

Tali risultati sono sostanzialmente confermati anche da un'indagine più recente della Corte dei Conti sull'universo delle imprese partecipate dagli enti locali: dallo studio emerge come le percentuali più elevate di società in perdita siano localizzate nell'area Sud e Isole, in particolare in Basilicata (mediamente pari al 53% delle partecipate), in Molise (mediamente il 49,5%), ed in Sicilia (mediamente il 49,04%); quelle meno elevate nell'area Nord-est e Centro (nelle Marche la percentuale media è del 35,83%, in Friuli V.G. del 36,10%, in Emilia Romagna del 36,22%, in Veneto del 36,6%)[23].

[20] Sul punto si rimanda a R. Giordano, P. Tommasino e M. Casiraghi (2009), *Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, in «Seminari e convegni», n° 2, pagg. 260-261.

[21] R. Giordano, P. Tommasino (2011), *Public sector efficiency and political culture*, in «Temi di discussione», n° 786, pagg. 1-28.

[22] C. Scarpa *et al*. (2009), *Comuni S.p.A. Il capitalismo municipale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2009, pagg. 81-83. Il database in questione prende in considerazione le imprese europee (in questo caso, quelle italiane) non finanziarie che soddisfano almeno uno dei seguenti requisiti: fatturato superiore ad un milione e mezzo di euro; 2) attivo totale superiore a 3 milioni di euro; 3) occupazione superiore ai 20 dipendenti. Gli Autori, inoltre, hanno ulteriormente "pulito" il database prendendo in considerazione solo le imprese capogruppo ed escludendo quelle appartenenti ad un gruppo e controllate da una società a capitale pubblico, qualora quest'ultima realizzi il bilancio consolidato.

[23] Corte dei conti, sezione delle autonomie, *Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province*, deliberazione n° 14/AUT/2010/FRG, 22 giugno 2010, pag. 75. L'indagine, condotta su quasi 6.000 imprese partecipate dagli enti locali, prende in considerazione i dati relativi al triennio 2005-2007.

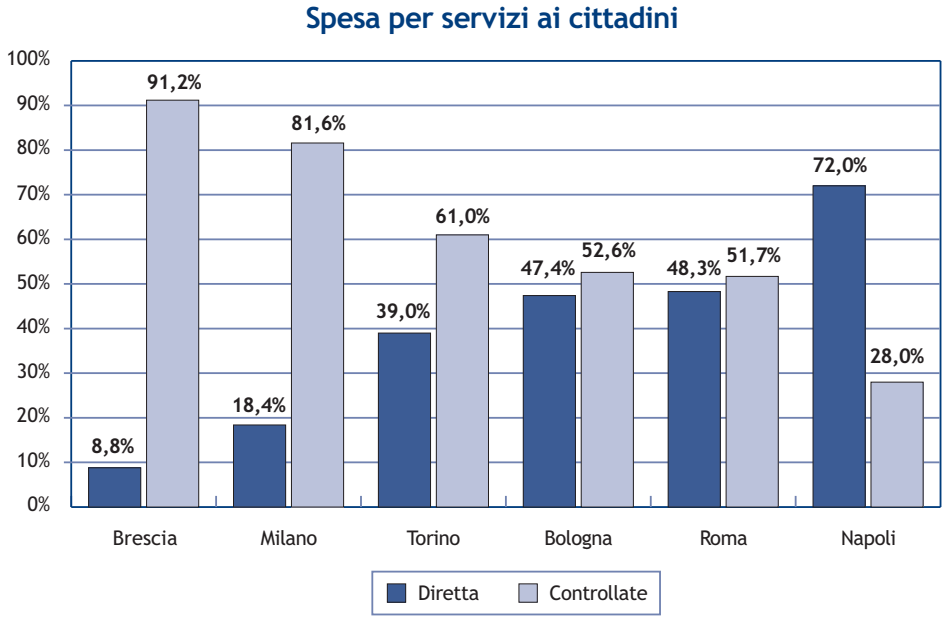
Da un punto di vista quantitativo, quindi, risulta che nel Mezzogiorno sono presenti meno imprese attive nel comparto dei spl, e che quelle che ci sono, sono di minori dimensioni. Inoltre, da un punto di vista qualitativo, le imprese del sud risultano meno profittevoli, più indebitate e con una maggiore incidenza dei costi per il personale sull'attivo in bilancio.

La minor presenza di imprese attive nei spl che caratterizza le regioni meridionali è dovuta, almeno in parte, alla sopravvivenza di forme di gestione diretta (o in economia) dei servizi da parte degli enti locali. Ciò sembra confermato, ad esempio, anche dal database sui servizi pubblici locali gestito dall'Osservatorio del Cnel, in base al quale su 42 gestioni in economia di spl censite nel 2008 a livello nazionale, ben 33 sarebbero localizzate nelle regioni del Mezzogiorno[24].

La scarsa propensione degli enti locali meridionali ad erogare servizi e intervenire nell'economia locale attraverso imprese partecipate è confermata anche dai dati relativi alla composizione delle risorse totali controllate dalle amministrazioni locali, suddivise per canale di erogazione. In Italia le risorse destinate dalla PA ai cittadini si dividono quasi equamente fra quelle erogate direttamente dagli enti attraverso il proprio bilancio (786 euro procapite, nel 2005) e quelle erogate attraverso imprese partecipate (611 euro procapite). Se al nord, però, la spesa diretta non arriva al 50% delle spese totali, al sud tale percentuale sale al 78,7% (mentre al centro, più in linea con la media nazionale, si arriva al 56,7%). Inoltre, è interessante rilevare che la spesa erogata attraverso imprese partecipate non sostituisce quella diretta, che mantiene una dimensione più o meno simile in tutte e tre le macroaree, ma si aggiunge ad essa[25].

Le considerazioni non cambiano se si prendono a riferimento solo le grandi città, dalle quali ci si aspetterebbe un modello di gestione dei servizi più avanzato. Infatti, i dati del Grafico 1.1 mostrano che la grandezza del comune non influisce sulla modalità con cui vengono erogati i servizi, in quanto Milano e Napoli si rifanno ad esempio a modelli del tutto diversi, mentre risulta evidente che, man mano che si scende verso sud, la quantità di spesa erogata direttamente dagli enti locali aumenta progressivamente, a discapito di quella erogata dalle società controllate. In particolare, se a Milano nel 2007 la spesa per servizi ai cittadini era erogata per l'81,6% attraverso le società controllate, a Roma tale percentuale si attestava al 51,7%, mentre a Napoli si scendeva addirittura al 28%[26]; discorso esattamente inverso, invece, per i servizi erogati direttamente dal comune.

Grafico 1.1 - Composizione della spesa per i servizi ai cittadini nelle maggiori città italiane (dati relativi ai bilanci 2007 - valori percentuali)



Fonte: Mediobanca, 2009

[24] La banca dati è disponibile sul sito www.portalecnel.it.
[25] Elaborazioni nostre su dati presenti in C. Scarpa *et al.* (2009), cit., pag. 107
[26] Mediobanca (2009), *Le Società controllate dai maggiori Comuni italiani: bilanci - Edizione 2009*, disponibile sul sito blog.civicum.it.

Se da un lato il ricorso alle imprese partecipate permette di avere una maggiore trasparenza sul modo in cui viene gestita la spesa pubblica, grazie al fatto che ente locale e imprese da esso partecipate hanno bilanci separati, dall'altro la costituzione di tali imprese potrebbe rappresentare un modo con cui gli enti aggirano le restrizioni che il quadro normativo impone ai loro bilanci[27]. Ad ogni modo, in seguito all'entrata in vigore dell'articolo 23 *bis* della legge n. 133/2008, il "modello settentrionale", che negli ultimi anni è andato assumendo una configurazione maggiormente industriale[28], appariva quello destinato a prevalere, dato che moltissimi servizi pubblici a rilevanza economica, di fatto, non erano più erogabili attraverso gestioni in economia[29].

1.3. L'economia del Mezzogiorno e il fattore "criminalità organizzata"

La criminalità organizzata (di seguito indicata anche con il temine generico di "mafie") non è certamente un fenomeno confinato nelle regioni del Mezzogiorno, ma agisce in tutto il contesto nazionale; la teoria delle "isole felici", che secondo alcuni avrebbero dovuto essere localizzate prevalentemente o esclusivamente al nord, è infatti stata sconfessata già a partire dalla prima metà degli anni '80[30] e "certificata" già nella prima metà degli anni '90 dalla Commissione Antimafia[31].

Nelle regioni del Mezzogiorno, però, la criminalità organizzata, anche evidentemente per motivi storici, assume una rilevanza sicuramente maggiore e la sua presenza assume tratti peculiari.

La presenza delle mafie rappresenta una zavorra non indifferente che frena lo sviluppo dell'economia del sud: di fatto agisce e come un "secondo Stato" e sottrae ricchezza alle imprese. L'imposizione del pizzo, ad esempio, può essere paragonata ad una tassa di scopo, una tassa "aggiuntiva" che i privati devono pagare per ottenere in cambio una forma di protezione. Va da sé che tale forma di prelievo sottrae risorse che potrebbero essere altrimenti investite dalle imprese locali per aumentare il proprio livello di efficienza e la propria competitività sui mercati in cui operano.

Parte delle ricadute dell'attività della criminalità organizzata, oltre che il sistema produttivo, colpiscono direttamente i consumatori. Infatti, "il racket obbligherebbe i commercianti a far parte di una sorta di cartello, così da tenere artificiosamente i prezzi più alti e fare incidere meno l'onere del pagamento del pizzo"[32].

Questo rappresenta solo l'inizio di una spirale di distorsioni dell'economia di mercato che ha come risultato finale quello di sovvertire le regole basilari su cui si fonda un contesto competitivo ed aperto alla concorrenza. Gli utili delle attività illecite devono infatti essere reinvestiti: da qui la necessità per le mafie di disporre di imprese attive sul mercato locale, e non solo. Tali imprese, da un lato, scontano

[27] Scarpa C. *et al*. (2009), *Comuni S.p.A. Il capitalismo municipale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2009, pagg. 112-113.
[28] "Nel Mezzogiorno, le riforme legislative sui servizi pubblici avviate a partire dagli anni novanta, che miravano a separare la gestione dal controllo delle istituzioni locali e a introdurre elementi di concorrenza sono state realizzate solo in parte e con molta difficoltà; il perdurare di forti legami tra le amministrazioni locali e gli organismi gestori ha influito negativamente sullo sviluppo di un'industria efficiente. Nel Nord, di contro, l'offerta è andata assumendo una configurazione industriale, che ha favorito un recupero di efficienza, la nascita di nuove opportunità di business e la crescita di importanti realtà imprenditoriali". R. Rassu, G. Saporito (2009), *I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2, pag. 403.
[29] Infatti, il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica poteva essere effettuato soltanto ai sensi dell'art. 23 *bis* della legge 133/2008, che aveva abrogato quanto al riguardo previsto dall'art. 113 del TUEL: era pertanto da considerarsi illegittima, anche ai sensi della nuova disciplina, la gestione diretta di un servizio pubblico locale da parte dell'ente locale (in questo senso, si veda ad esempio TAR Emilia Romagna 460/2010).
[30] CNEL (2010), *L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia di alcune regioni del Nord Italia*, in «Documenti» n° 17, febbraio 2010, pag. 12 e ss. Più di recente, si veda l'accento posto sul fenomeno della diffusione della malavita organizzata nelle regioni del nord dal governatore della Banca d'Italia: M. Draghi (2011), *Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici*, intervento tenuto presso l'Università degli studi di Milano l'11 marzo 2011.
[31] Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari (1993), *Relazione su: insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali*, Roma, 17 dicembre 1993.
[32] Direzione Nazionale Antimafia (2008), *Relazione annuale*, Roma, citato in G. Ciaccio (2009), *La criminalità organizzata nelle regioni meridionali: effetti sullo sviluppo economico e sul costo dei servizi pubblici locali*, in «Economia Pubblica», n° 1-2, pag. 97.

spesso la carenza di professionalità all'interno del proprio management[33] ma, dall'altro, possono contare su fattori assolutamente determinati per il loro successo, quale la possibilità di disporre di grandi capitali (raccolti appunto illecitamente), nonché della protezione dei clan mafiosi cui appartengono.

A ciò si aggiunge il fatto che le imprese mafiose, attraverso l'intimidazione, possono reperire sul mercato merci e materie prime a prezzi ridotti, nonché avvantaggiarsi di una forte compressione salariale.

Inoltre, e più in generale, le imprese mafiose possono permettersi il non rispetto della legge, come ad esempio la normativa a tutela dell'ambiente e dei lavoratori, gli standard di prodotto, la normativa fiscale, ecc., azzerando o comunque riducendo molto il rischio di essere sanzionate per le loro condotte illegali, grazie alla corruzione e alla connivenza dei pubblici poteri[34].

Date queste premesse, la competizione fra le imprese si sposta su un piano diverso da quello classico, contribuendo ad aggravare ulteriormente lo scenario: "infatti, il favoritismo, in assenza di regole efficaci che lo sanzionino giuridicamente e moralmente, induce individui e imprese a investire tempo e denaro nella ricerca di connessioni, «agganci», piuttosto che a migliorare il proprio grado di efficienza"[35].

Il mercato appare quindi fortemente distorto, sia per la presenza di "costi supplementari" che penalizzano una parte delle imprese, sia per la presenza di risorse "extra" che ne avvantaggiano altre; la dinamica competitiva fra le imprese, di conseguenza, ha come scopo principale quello di evitare i primi e di ottenere le seconde.

L'attività criminosa non si limita però ad intervenire in modo diretto nel mercato ma, specialmente nel meridione, produce anche effetti indiretti attraverso le infiltrazioni nei pubblici poteri. Il ruolo che i soggetti pubblici ricoprono nelle economie locali delle regioni del Mezzogiorno rappresenta infatti per le mafie un forte incentivo ad insediarsi nei centri di potere politico, o quantomeno a distorcerne l'attività mediante fenomeni di corruzione.

Immaginando di poter suddividere l'attività criminosa in vari stadi di sviluppo, è possibile individuare almeno tre livelli di evoluzione: una prima fase, che potrebbe essere definita predatoria, in cui la malavita organizzata consegue l'accumulazione primitiva di risorse; una seconda fase, più imprenditoriale, in cui si trova a gestire un patrimonio eccedente le esigenze di sopravvivenza e di organizzazione, con capitali quindi da reinvestire; una terza fase, più matura, in cui si cerca di allacciare un rapporto con il mondo politico e amministrativo. Come è stato sottolineato, "tale rapporto nel Mezzogiorno è pressoché obbligato, perché in questa area l'unico soggetto economico importante è la Pubblica Amministrazione attraverso gli Enti locali. Non ci sono altri soggetti forti. Il denaro circolante passa solo attraverso le istituzioni pubbliche e segnatamente i Comuni. E' con essi, detentori monopolisti di servizi sociali di pubblica utilità, quali l'ambiente, la pulizia, le pompe funebri che la camorra intreccia rapporti di affari"[36].

Non è un segreto che i settori dell'economia legale considerati maggiormente attraenti dalle mafie siano proprio quelli coinvolti nel sistema degli appalti pubblici o legati, in qualche modo, all'erogazione di fondi pubblici, quali quello dell'edilizia e quello della sanità, e, più in generale, il comparto dei servizi pubblici locali (oltre a quelli già ricordati, più di recente ha acquistato un particolare interesse la gestione dei servizi idrici[37]).

---

[33] "Il problema (*del riciclaggio del denaro sporco*, ndr.), almeno all'inizio, non è semplice non essendovi tra le fila della camorra persone preparate sul piano imprenditoriale: viene risolto o muovendosi su livelli molto semplici quali quelli dell'edilizia dove già c'è una specifica tradizionale competenza, ovvero rivolgendosi al mercato illegale dove le regole del gioco sono più vicine e congeniali al delinquente. Ma anche quando il reinvestimento avviene sul mercato legale - come l'imprenditoria edile - l'impresa camorristica presenta sempre un alto tasso di illegalità interna, perchè illegali restano le metodologie di accaparramento del lavoro o il modo di realizzarlo. Ed anzi è proprio l'alto livello di illegalità che le consente - in assenza di competenze specifiche - di sopravvivere e dominare sul mercato". C. Alfiero (1995), *Le criminalità organizzate nell'Italia meridionale continentale: camorra, 'ndrangheta, sacra corona unita*, in «Atti del 1° Seminario Europeo "Falcon One" sulla Criminalità Organizzata Roma, 26 - 27 - 28 aprile 1995», disponibile sul sito www.sisde.it.

[34] L. Fiorentino (2009a), *Attività di impresa della criminalità organizzata e distorsioni della concorrenza*, intervento tenutosi il 17 aprile 2009 a Casal di Principe all'interno del ciclo di incontri «Cultura e legalità per lo sviluppo», disponibile sul sito www.agcm.it.

[35] V. Visco Comandini (2010), *Profili economici della corruzione*, in «La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi», a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli Editori, pag. 75.

[36] C. Alfiero (1995), *Ibidem*.

[37] R. Galullo, G. Oddo (2008), *Acquedotti con infiltrazioni, mafiose*, in «Il Sole 24Ore» del 30 luglio 2008.

Il funzionamento di un tale sistema non è chiaramente a "somma zero", ma genera dei costi elevati per i consumatori e per l'intera società attraverso una cattiva allocazione delle risorse in attività produttive, una distorsione dei meccanismi di mercato, un investimento in conoscenze legate ad attività parassitarie, una crescita dell'incertezza sulla protezione dei diritti di proprietà.

Il Censis stima che tali costi siano in grado di ridurre del 2,5% annuo il Pil prodotto dalle regioni meridionali[38]; la Banca d'Italia, inoltre, ha stimato che l'estendersi dell'attività malavitosa in Puglia e Basilicata è costata a queste due regioni una perdita di circa 20 punti percentuali di Pil nel corso degli ultimi trenta anni[39]; altre ricerche, infine, affermano che a causa della corruzione, la realizzazione di una stessa infrastruttura, nelle regioni meridionali, può costare fino a cinque volte di più rispetto al costo sostenuto nelle regioni settentrionali[40].

La criminalità organizzata è dunque un fenomeno complesso e radicato sul territorio. Per contrastarne l'attività e ridurne l'ambito di azione, fino a debellarla, occorre l'impegno coordinato di tutte le istituzioni, dalle forze dell'ordine alla corte dei conti, dalle istituzioni politiche, centrali e locali, alle autorità indipendenti, quali, fra le altre, la Banca d'Italia e l'Autorità per i lavori pubblici. Senza tralasciare che il problema ha ovviamente anche dei profili culturali e richiede la collaborazione di tutte le persone che, a qualunque, titolo si trovano coinvolte in tali attività.

[38] "La mancata crescita del valore aggiunto delle imprese meridionali causata dalla presenza pervasiva della criminalità organizzata è valutabile in 7,5 miliardi di euro all'anno. La stima, interessando soltanto le imprese sotto i 250 addetti, fa riferimento alla metà, grosso modo, delle attività economiche meridionali e pertanto costituisce una cauta misura del fenomeno complessivo". CENSIS (2003), *Senza la mafia il sud raggiunge il nord*, comunicato stampa del 20 febbraio 2003.
[39] M. Draghi (2011), *op. cit*.
[40] Tali stime si basano sul confronto fra capitali pubblici investiti e infrastrutture realizzate nelle varie regioni italiane fra il 1987 ed il 1997: l'ipotesi di base è che la corruzione costituisca una fonte di assorbimento dei capitali investiti, che vengono solo parzialmente destinati alla realizzazione delle infrastrutture locali. Una parte più o meno consistente di questi viene infatti utilizzata per corrompere i poteri pubblici. Si veda M. Golden, L. Picci (2006), *Corruption and the management of public works in Italy*, in «International Handbook on the Economics of Corruption», a cura di S.R. Ackerman, ed. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, pag. 468.

2.1. Premessa

Durante i suoi primi venti anni di attività, l'Autorità ha avuto occasione di intervenire all'interno dell'intero territorio nazionale, sia attraverso l'attività di *enforcement* che attraverso l'attività di *advocacy*. Di seguito presenteremo qualche dato aggregato relativo alla distribuzione geografica di tali interventi, allo scopo di fornire un primo sguardo di sintesi relativo alle caratteristiche territoriali dell'attività dell'Autorità. In particolare, i dati presi in considerazione sono relativi alle istruttorie per abusi e intese, alle segnalazioni e ai pareri rilasciati in base all'art. 23 *bis* della legge n. 133/2008; un focus sull'attività di controllo delle concentrazioni, limitatamente al settore bancario, verrà fatto nella terza parte di questo lavoro, mentre qui ci si limiterà ad anticipare alcune conclusioni.

Si premette che per dare una configurazione "geografica" all'attività istituzionale dell'Antitrust si è presa a riferimento la suddivisione dell'Italia in macroaree dell'Istat: in particolare, la macroarea "nord" raggruppa Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto e Emilia Romagna; la macroarea "centro" è invece costituita da Toscana, Umbria, Lazio e Marche; la macroarea "sud", infine, raggruppa al suo interno Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

2.2. Le istruttorie per abusi ed intese

Fra il 1990 ed il settembre del 2010 l'Autorità ha aperto complessivamente 306 istruttorie per abuso di posizione dominante e intesa: di queste, 92 (il 30%) hanno avuto come oggetto fattispecie caratterizzate da un mercato geografico locale o, al massimo, regionale. Se si raggruppano le istruttorie a mercato locale per macroaree, emerge che l'attività dell'AGCM si è focalizzata prevalentemente al Nord: in 38 istruttorie su 92, infatti, l'illecito si è consumato in una regione del Nord; in 22 casi ha riguardato una regione del sud e in 16 casi una regione del centro; in 16 casi l'istruttoria ha riguardato numerosi mercati locali, appartenenti a macroaree diverse, e perciò classificati come "VV" (vari). Si veda in proposito il grafico 2.1.

Se però si pondera il numero degli interventi per il Pil prodotto in ciascuna macroarea, si trova che la situazione è capovolta: in particolare, l'Autorità è intervenuta una volta ogni 13,8 miliardi di euro di Pil prodotti nel Mezzogiorno contro un intervento ogni 16,8 miliardi di Pil e uno ogni 18,2 miliardi di Pil effettuati, rispettivamente, nelle regioni del centro e del nord.

Al nord, inoltre, prevalgono di gran lunga le intese sugli abusi; anzi, è possibile affermare che la differenza fra il numero totale di interventi nelle regioni settentrionali e quelli realizzati nel Mezzogiorno è spiegata, in gran parte, proprio dal basso numero di intese rilevato in quest'ultima macroarea.

Grafico 2.1 - Istruttorie suddivise in base al mercato geografico rilevante (1990 - 2010)

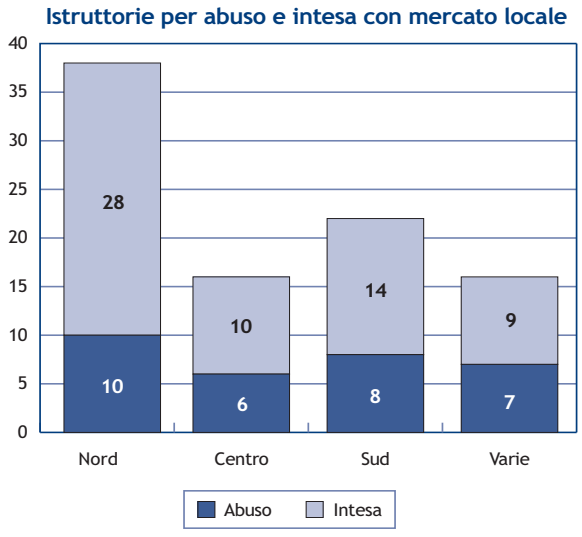
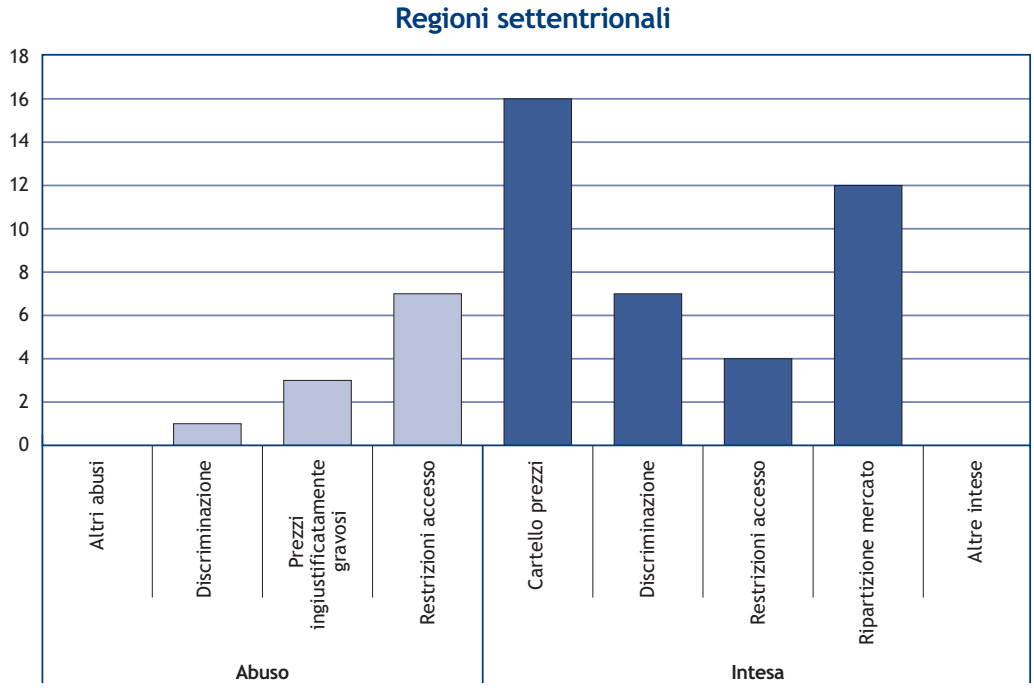
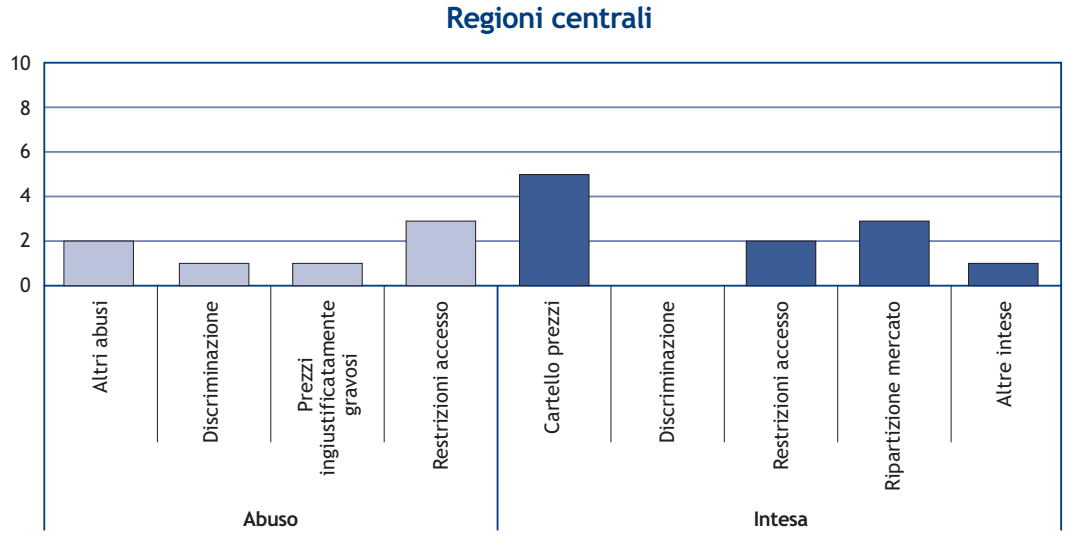


Grafico 2.2a - Istruttorie suddivise per fattispecie, regioni settentrionali (1990 - 2010)



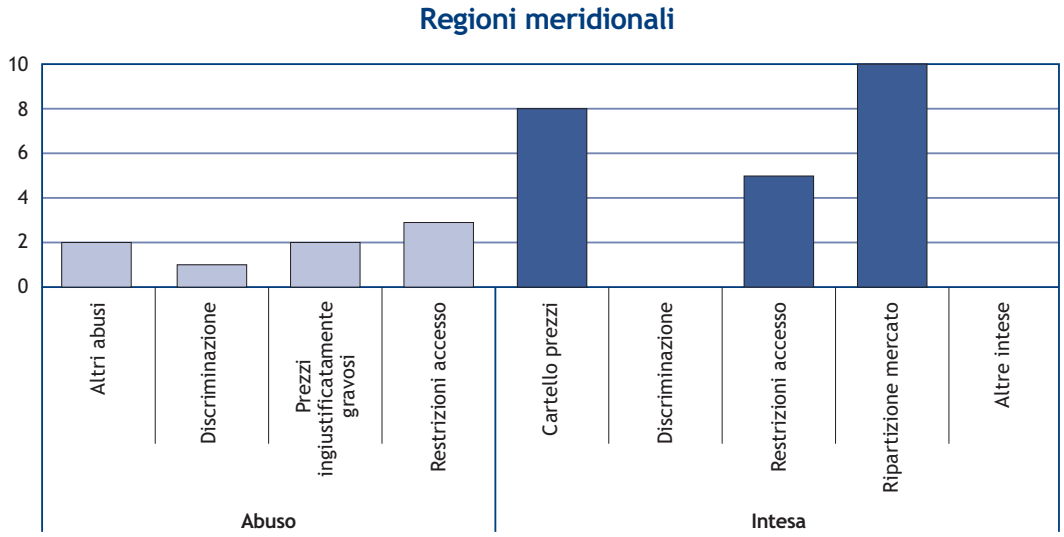
Alcune differenze possono essere individuate anche a livello qualitativo, oltre che quantitativo. Suddividendo gli abusi di posizione dominante in quattro diverse fattispecie, quali "prezzi ingiustificatamente gravosi", "restrizioni all'accesso al mercato", "discriminazione" e "altri abusi"[41], e le intese in cinque diverse tipologie di infrazione, quali "fissazione di prezzi"; "restrizione all'accesso", "ripartizione del mercato", "discriminazione" e "altre intese"[42], si può notare come, ad esempio, le intese volte alla ripartizione del mercato siano il tipo di violazione più frequente al sud, mentre al centro e al nord si sono scoperte, molto più spesso, intese volte alla fissazione dei prezzi (grafici 2.2a, 2.2b e 2.2c).

Grafico 2.2b - Istruttorie suddivise per fattispecie, regioni centrali (1990 - 2010)



[41] Tali fattispecie sono state individuate in base alle lettere *a*, *b*, *c* e *d* del comma 1, art. 3, legge n° 287/90.
[42] Tali fattispecie sono state individuate in base alle lettere *a*, *b*, *c, d* ed *e* del comma 1, art. 2, legge n° 287/90

Grafico 2.2c - Istruttorie suddivise per fattispecie, regioni meridionali (1990 - 2010)



Da un punto di vista dei settori coinvolti, in tutte e tre le macroaree gli abusi hanno riguardato prevalentemente il comparto dei trasporti; le intese, invece, sono state più o meno equamente suddivise fra tutti i principali mercati merceologici, tranne che al sud, dove ben 5 intese su 14 (oltre un terzo, dunque) ha riguardato il mercato del calcestruzzo[43].

2.3. Le concentrazioni

Nei venti anni di attività, l'Autorità ha esaminato alcune migliaia di concentrazioni, allo scopo di verificare se le operazioni comportassero la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale, così da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

Dall'esame delle concentrazioni è possibile ottenere alcune interessanti informazioni sull'economia nazionale, come ad esempio l'appartenenza territoriale dei soggetti acquirenti e dei soggetti acquisiti, le dinamiche settoriali e quelle temporali.

In questo lavoro ci siamo limitati ad analizzare le circa 300 operazioni di concentrazioni avvenute nel comparto bancario fra il 1990 ed il novembre del 2010. Tale comparto è stato scelto per la particolare rilevanza che riveste nei confronti degli altri settori produttivi e per la sua insostituibile funzione all'interno dei processi di sviluppo.

In sintesi, è stato possibile osservare che fra il 1990 ed il 2001 si è assistito prevalentemente ad acquisizioni di banche del sud da parte di banche del nord; fra il 2002 ed il 2010, invece, le operazioni di acquisizione hanno riguardato quasi esclusivamente banche del centro-nord che acquisivano banche del centro-nord. Le banche del Mezzogiorno, quindi, nella ristrutturazione nazionale che ha attraversato gli anni '90 hanno inizialmente giocato un ruolo di prede, mentre, successivamente, le operazioni di concentrazione hanno coinvolto quasi esclusivamente banche del settentrione e del centro, lasciando il Mezzogiorno ai margini dello scacchiere nazionale (si veda la terza parte di questo studio).

2.4 Le segnalazioni

Per quanto riguarda, invece, le segnalazioni ex art. 21 e 22 della legge 287/90, in questo lavoro sono state selezionate quelle rivolte a regioni o enti locali, e classificate in base alla macroarea di appartenenza dei destinatari. Come emerge dal grafico 2.3, esse appaiono rivolte prevalentemente alle regioni e agli enti locali del nord e del centro: in particolare, fino al Luglio 2010, 59 segnalazioni hanno

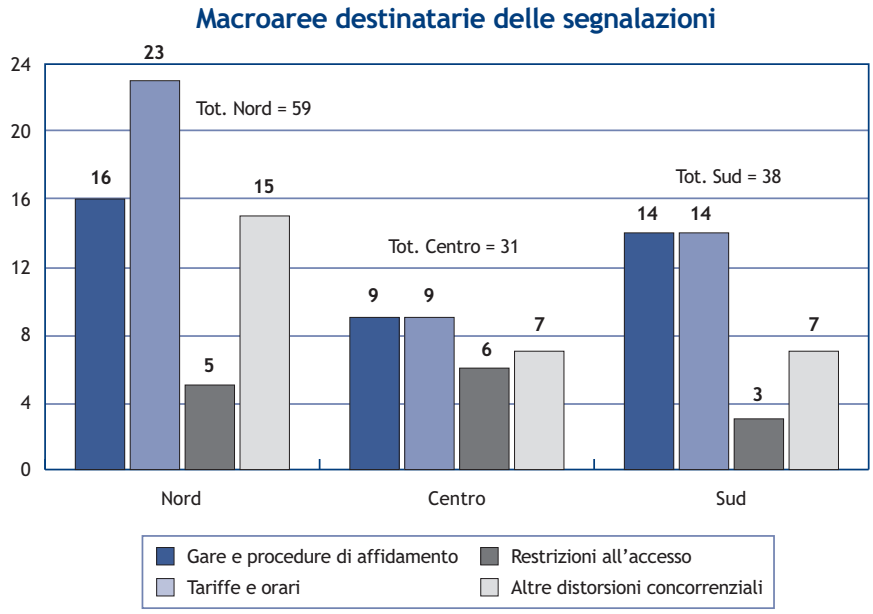
[43] Si vedano, in particolare, "I15 - Cons. Abruzzo conglomerati cementiti", "I21 - Consorzio Calcestruzzi Salemi", "I32 - Pro. Cal", "I39 - Ce.Di.C", "I210 - Mercato del calcestruzzo preconfezionato di Olbia".

riguardato amministrazioni delle regioni del nord, 31 erano destinate ad amministrazioni delle regioni del centro e 38 alle amministrazioni delle regioni meridionali; a queste si aggiungono 14 segnalazioni indirizzate a regioni appartenenti a varie macroaree e 20 segnalazioni indirizzate a tutte le regioni. Nel periodo 1990 - 2010, quindi, ogni regione del nord è stata perciò destinataria, mediamente, di 7,4 segnalazioni da parte dell'Autorità, mentre ogni regione del centro di 7,8 segnalazioni. A loro volta, le regioni del sud hanno ricevuto una media di 4,8 segnalazioni ciascuna. Dal conteggio si escludono tutte le segnalazioni rivolte a varie, o a tutte, le regioni.

Le segnalazioni sono state poi ulteriormente suddivise in base al tipo di restrizione alla concorrenza rilevata nelle leggi e nei regolamenti oggetto della segnalazione. In particolare, sono state individuate quattro tipologie di motivi: restrizioni all'accesso al mercato, restrizioni alle tariffe o agli orari, problematiche concernenti le gare o le procedure di affidamento di servizi da parte degli enti locali e, infine, una categoria residuale che raccoglie tutte le altre tipologie di restrizioni.

Ciò che accomuna tutte e tre le macro aree è il fatto che il motivo prevalente degli interventi dell'Autorità è stato dettato ovunque da disposizioni che limitavano o impedivano alle imprese l'accesso a qualche tipo di mercato; è interessante però notare che mentre al nord questa tipologia di segnalazioni risulta di gran lunga la più frequente, al sud e al centro risultano altrettanto diffuse le segnalazioni relative alle gare e alle procedure di affidamento.

Grafico 2.3 - Segnalazioni suddivise in base all'oggetto (1990-2010)



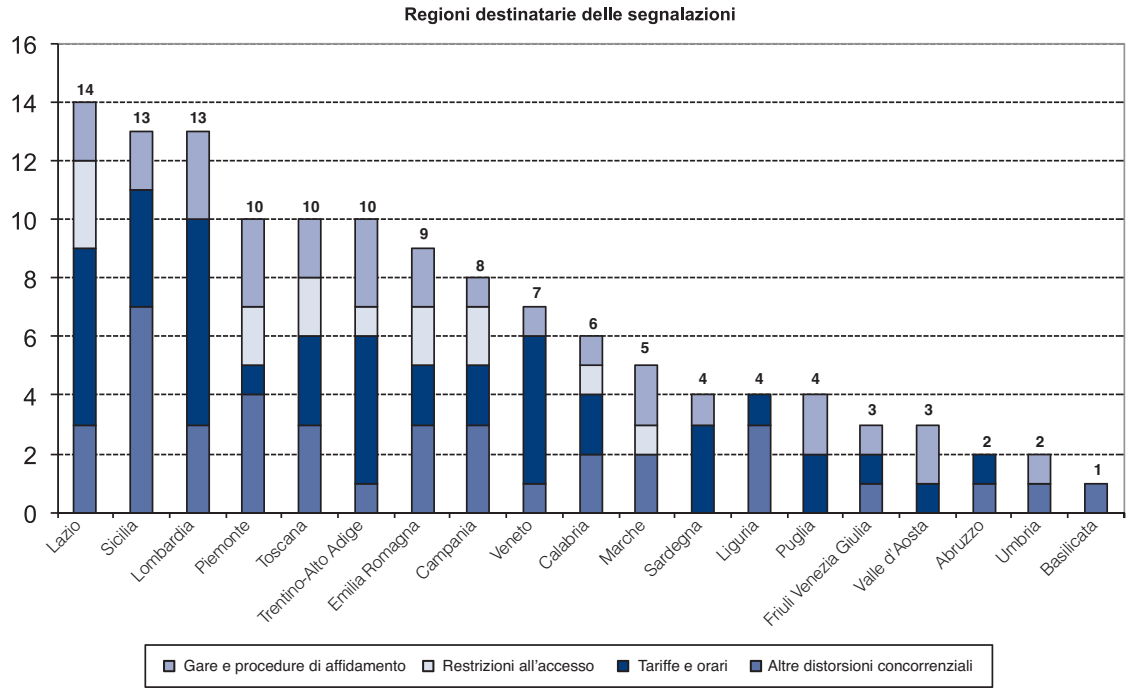
Il sud ed il centro si differenziano a loro volta per il fatto che nelle regioni centrali i vari tipi di segnalazioni sono quasi equidistribuite, mentre nel Mezzogiorno le segnalazioni relative alle tariffe e agli orari e quelle relative ad altre restrizioni concorrenziali sono residuali e di gran lunga meno diffuse rispetto alle altre due tipologie: il sud si caratterizza, in particolare, per un elevato numero di segnalazioni aventi ad oggetto gare e procedure di affidamento, che rappresentano il 38% delle segnalazioni, contro il 27% del nord e il 29% del centro.

Il grafico 2.4 mette in luce che la regione più frequentemente destinataria di segnalazioni dell'Autorità è stata il Lazio, con 14 interventi su un totale di 128; seguono, a 13, la Sicilia e la Lombardia, seguite a loro volta da Piemonte, Toscana e Trentino Alto Adige, a quota 10; in fondo alla lista la Basilicata, con una sola segnalazione, ed il Molise, fermo a quota zero.

Inoltre, è possibile apprezzare come la Sicilia si caratterizzi per un elevato numero di segnalazioni attinenti alle gare e alle procedure di affidamento, mentre Lombardia, Lazio, Trentino Alto Adige e Veneto per una maggiore frequenza di segnalazioni aventi ad oggetto restrizioni all'accesso al mercato.

Si è poi analizzato il tasso di ottemperanza alle segnalazioni inviate dall'Autorità, individuando quattro possibili risultati: esito positivo, esito parzialmente positivo, esito negativo ed esito non disponibile[44].

Grafico 2.4 - Segnalazioni suddivise in base all'oggetto e alla regione di destinazione (1990-2010)



La percentuale media dei successi (che include sia i casi di esito positivo, sia i casi di esito parzialmente positivo) è del 19,4%, anche se a livello di singole macroaree i valori sono più elevati: in particolare, al nord il tasso di successo è di poco superiore al 22%, mentre al centro e al sud si raggiungono valori pari o di poco superiori al 25%. Com'era lecito attendersi, quando invece le segnalazioni riguardano varie o addirittura tutte le regioni, il tasso di successo crolla drasticamente e non si hanno casi in cui il risultato della segnalazione possa considerarsi totalmente raggiunto. Ad ogni modo, vale la pena precisare che in questi ultimi casi il numero di segnalazioni di cui si ignora l'esito (almeno nel suo complesso) è assai rilevante.

La percentuale media degli insuccessi (data dalle segnalazioni con esito negativo) si attesta mediamente al 26,4% ma in questo caso è possibile rilevare alcune differenze non trascurabili fra le macroaree: infatti, se il nord ed il centro fanno segnare una percentuale di esiti negativi vicina, rispettivamente, al 30% e al 26%, al sud tale valore sale a quasi il 36% (si veda la tabella 2.1).

Tabella 2.1 - Esito delle segnalazioni, suddivise per macroarea (1990-2009)

Esito segnalazioni ex art. 21 e 22							
Macroarea	**Non disponibile**	**Negativo**	**Parz. positivo**	**Positivo**	**Tot. complessivo**	***% di negativi su Tot.***	***% di positivi su Tot.***
Nord	14	7	3	3	27	30.2%	25.6%
Centro	19	13	1	10	43	25.9%	22.2%
Sud	11	10	2	5	28	35.7%	25.0%
Varie	9	2	-	-	11	18.2%	0.0%
Tutte	17	2	1	-	20	10.0%	5.0%
Totale	**70**	**34**	**7**	**18**	**129**	**26.4%**	**19.4%**

[44] In questo caso il database coincide solo parzialmente con quello precedente, ed è aggiornato al gennaio 2010.

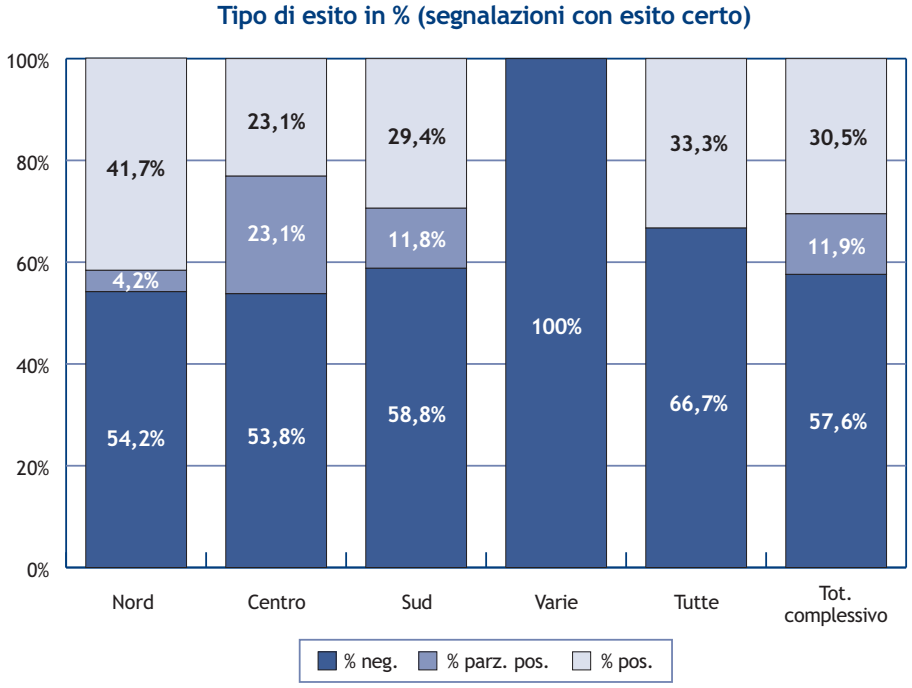
Ripetendo l'analisi al netto delle segnalazioni di cui non si conosce l'esito (che rappresentano oltre il 50% del totale), lo scenario sostanzialmente non cambia: a livello complessivo, le segnalazioni con esito negativo ammontano al 57,6%, mentre quelle parzialmente e totalmente positive al 42,4%. Tali risultati risultano in linea con quelli ottenuti da un'analisi simile effettuata su un gruppo di segnalazioni relative al periodo 1995-2006[45], mentre appaiono migliori rispetto a quelli ottenuti da uno studio del 1996[46], facendo ipotizzare che l'efficacia delle segnalazioni dell'Autorità sia andata crescendo nel tempo, magari di pari passo con l'incremento quantitativo (e, si spera, qualitativo) della sua attività (sia di *advocacy* che di *enforcement*).

Analizzando gli esiti in base alla macroare di destinazione, emerge come le segnalazioni destinate alle regioni del sud vengano disattese in circa il 59% dei casi, contro il 54% delle regioni del nord e del centro. Sempre nelle regioni del Mezzogiorno, gli esiti positivi sono il 29,4% del totale, percentuale superiore a quella fatta registrare nelle regioni del centro (23,1%), ma inferiore di oltre 12 punti percentuali rispetto a quanto avviene nelle regioni del nord, dove si raggiunge il 41,7% (grafico 2.5).

Infine, le segnalazioni rivolte a varie regioni hanno avuto sempre un esito negativo, mentre quelle rivolte a tutte le regioni hanno avuto, in un caso su tre, un esito parzialmente positivo.

Si conferma quindi il dato che vede le regioni meridionali mediamente meno disposte a seguire le indicazioni dell'Autorità in occasione delle segnalazioni.

Grafico 2.5 - Esito delle segnalazioni con esito certo, suddivise per macroarea (1990-2009)



2.5. I pareri ex art. 23 *bis*

Fra le attività istituzionali attribuite nel corso degli anni all'AGCM rientra il rilascio dei pareri non vincolanti relativi ai progetti di affidamento in house, presentati dalle amministrazioni locali in

[45] E. Arisi, F. M. Esposito (2008), *Un bilancio dell'efficacia dell'attività di* advocacy *dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, «Economia e politica industriale», n° 2, pagg. 140-154. In particolare, dal lavoro emerge che le segnalazioni pubblicate dall'Autorità fra il 1995 ed il 2006 relative a normative locali hanno avuto una percentuale di successi (parziali e totali) pari al 43%, a fronte del 49% di successi registrato per le normative nazionali.

[46] Lo studio in questione è quello effettuato nel 1996 dalla stessa Autorità. Da un'analisi svolta su 40 segnalazioni, relative a restrizioni alla concorrenza contenute all'interno della normativa nazionale (e perciò non perfettamente confrontabile con i dati riportati in questo lavoro), il tasso di successo risultava pari al 33%. P. L. Parcu (1996), *Stato e concorrenza. L'attività di segnalazione dell'Autorità antitrust: contenuti, efficacia e prospettive*, in «Temi e problemi», n° 4, disponibile sul sito www.agcm.it.

ossequio all'art. 23 *bis* della legge 133/2008[47]. I pareri possono essere positivi (nel caso in cui le caratteristiche del mercato locale in cui viene offerto il servizio consentano di derogare alle forme ordinarie di affidamento e rendano ragionevole ricorrere ad una gestione in house), negativi (nel caso in cui la scelta dell'affidamento in house non sia stata adeguatamente motivata dall'amministrazione richiedente) o neutrali[48].

La tabella 2.2 mostra che delle 155 richieste di parere pervenute all'Autorità e pubblicate (al dicembre 2010), 74 provenivano da amministrazioni localizzate al nord (comuni, province e comunità montane), 30 da amministrazioni del centro e 51 da amministrazioni del sud: da questi dati si desume che il numero medio di richieste provenienti dalle regioni del sud (6,4 a regione) è inferiore rispetto alle richieste di parere provenienti dalle regioni del centro (7,5) e del nord (9,3).

Poiché, però, i servizi pubblici che più spesso costituiscono oggetto di richiesta di un parere all'Autorità vengono erogati dai comuni, appare più corretto utilizzare come grandezza di riferimento il numero dei comuni presenti in ciascuna macroarea: emerge così che l'Autorità ha rilasciato 1,6 pareri ogni cento comuni nella macroarea nord, 3 pareri ogni cento comuni per ciò che riguarda la macroarea centro e, infine, 2 pareri ogni cento comuni per ciò che concerne il sud.

Infine, ponderando il numero di richieste di parere per le società in house presenti nelle macroaree[49] (così da tenere conto anche della diversa propensione dei comuni a costituire società a capitale completamente pubblico, direttamente controllate), si scopre che il numero di pareri destinati alle regioni del nord è pari al 15,8% delle società in house esistenti nel 2009 in quella macroaerea, a fronte del 14% fatto registrare nelle regioni del centro e di 34,4% delle regioni meridionali.

Tabella 2.2 - Distribuzione territoriale delle richieste di parere pervenute

Distribuzione territoriale					
Macroarea	**N° richieste di pareri**	**N° richieste di pareri in %**	**N° richieste per regione**	**N° richieste per 100 comuni**	**N° richieste per 100 società in house presenti nel 2009**
Nord	74	47,7%	9,3	1,6	15,8
Centro	30	19,4%	7,5	3	14
Sud	51	32,9%	6,4	2	34,4
Italia	**155**	**100,0%**	**7,8**	**1.9**	**18,7**

[47] In base all'art. 23 *bis* della legge 133/2008, il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, attraverso procedure ad evidenza pubblica (gare) o per mezzo di un affidamento a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento. Il comma 3 dello stesso articolo precisa che, "*in deroga alle modalità di affidamento ordinario* (…)*, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano*". Al comma 4 si aggiunge poi che "*nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole*".

[48] Per "pareri neutrali" si intende indicare quei pareri in cui l'AGCM ha affermato che il servizio oggetto di richiesta non appare in grado di incidere in misura apprezzabile sulle condizioni concorrenziali del mercato interessato, in ragione della ridotta dimensione in termini di popolazione interessata e dell'esiguo valore del servizio; inoltre, ricadono in questo gruppo i pareri che contengono un non luogo a provvedere in quanto il servizio oggetto della richiesta non rientra fra i servizi pubblici a rilevanza economica, ma piuttosto fra i servizi strumentali al funzionamento della pubblica amministrazione (e pertanto sottoposti, eventualmente, alla disciplina sugli appalti).

[49] I dati delle società in house presenti in ciascuna regione sono tratti dal database della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, relativo ai consorzi e alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni (la cosiddetta banca dati CONSOC), disponile alla pagina http://www.consoc.it/.

Da questi risultati appare piuttosto evidente che il minor numero medio di pareri chiesti dalle regioni del Mezzogiorno dipende, almeno in parte, dal fatto che nelle regioni del sud molti servizi sono ancora gestiti in economia; in alcuni settori, come quello idrico, si è invece effettivamente diffuso - almeno in certe regioni, quali la Sicilia - il modello dell'affidamento del servizio a privati per mezzo di procedure ad evidenza pubblica. Situazioni come questa appaiono però più un'eccezione che la regola.

Per quanto riguarda le singole regioni, la più "presente" in termini assoluti risulta la Lombardia, da cui provengono 38 richieste di pareri; in seconda e terza posizione troviamo la Campania, con 18 richieste, ed il Veneto, con 14, seguite dal Lazio con 12 richieste; la Toscana ha presentato 10 richieste, mentre la Sardegna e l'Emilia Romagna hanno avanzato 9 richieste; ben quattro regioni (Umbria, Molise, Basilicata e Sicilia) risultano assenti dall'elenco[50].

Per ciò che riguarda gli esiti dei pareri (che, ricordiamo, possono essere positivi, negativi o neutrali), le regioni del nord hanno visto una netta prevalenza di pareri negativi (51 su 75, pari al 68%), nonché due pareri positivi sui quattro totali rilasciati dall'Autorità; i pareri destinati alle regioni del centro si sono invece quasi equamente suddivisi fra negativi e neutrali (pari, rispettivamente, al 48,3% e al 51,7%); le regioni del Mezzogiorno, infine, hanno avuto pareri prevalentemente neutrali (30 su 51, pari al 58,8%, contro il 37,3% di pareri negativi), nonché 2 pareri positivi. A livello nazionale, invece, i pareri negativi sono stati il 54,2% del totale, quelli neutri il 43,2% e quelli positivi il 2,6%.

Nel complesso, quindi, le regioni meridionali hanno visto una netta prevalenza di pareri neutrali, soprattutto a causa di numerose richieste di parere relative ai servizi strumentali all'attività della PA, esclusi dalla sfera di applicazione dell'art. 23 bis e ricompresi nell'ambito del codice degli appalti. Si veda in proposito la tabella 2.3.

Tabella 2.3 - Pareri ex art. 23 *bis* suddivisi per tipologia

Macroarea	Negativo	Neutro	Positivo	Tot. complessivo
Nord	51	22	2	**75**
Centro	14	15	-	**29**
Sud	19	30	2	**51**
Totale complessivo	**84**	**67**	**4**	**155**

Si è poi provveduto ad analizzare il grado di rispondenza delle amministrazioni ai pareri rilasciati dall'Autorità: in particolare, attraverso un'indagine sui primi 120 pareri emessi si è voluto verificare quanti affidamenti in house siano stati effettuati anche seguito di un parere negativo e neutro dell'Autorità (tabella 2.4)[51].

Dalla ricerca è emerso che, a livello nazionale, in caso di parere negativo il 49,2% delle amministrazioni decide di affidare comunque il servizio attraverso un affidamento diretto ad una società a capitale totalmente pubblico e direttamente controllata; il 26,2% delle amministrazioni decide invece di ricorrere ad una procedura ad evidenza pubblica; un ulteriore 24,6%, infine, ricorre ad altre soluzioni[52].

Percentuali ancora più sbilanciate a favore dell'in house si hanno nel caso dei pareri neutrali, per i quali l'Autorità ha riconosciuto la scarsa rilevanza economica del servizio o la sua strumentalità rispetto all'attività svolta dalle amministrazioni (ma in questo caso, comunque, si dovrebbe quasi sempre fare ricorso a procedure ad evidenza pubblica, in applicazione del codice degli appalti).

[50] Inoltre, 7 richieste di parere sono giunte da Marche e Calabria; 6 da Puglia e Liguria; 3 dal Trentino Alto Adige; 2 da Piemonte e Friuli Venezia Giulia; 1 dalla Valle d'Aosta.
[51] Per un resoconto dettagliato della ricerca, si rimanda a G. Cappiello, G. Mazzantini (2011), *La concorrenza per il mercato nei servizi pubblici locali: gli effetti dell'art. 23-bis della legge 133/2008*, in «Il diritto dell'economia», n°4/2010, pagg. 691-716.
[52] Fra le "altre soluzioni" rientrano, ad esempio, la proroga del servizio a favore dell'attuale gestore, l'interruzione del servizio, la gestione diretta da parte dell'amministrazione, l'affidamento ad una società mista o l'invio di una nuova richiesta di parere all'AGCM.

In particolare, nel caso dei pareri neutri, le amministrazioni pubbliche richiedenti hanno deciso di procedere all'affidamento in house nel 72,2% dei casi, alla gara nel 5,6% dei casi e ad altre soluzioni alternative nel restante 22,2% dei casi.

Tabella 2.4 - Esito dei pareri negativi, suddivisi per macroarea

	Parere negativo			
Macroarea	***Altro***	***Gara***	***In house***	***Totale***
Nord	20.5%	25.6%	53.8%	100.0%
Centro	14.3%	35.7%	50.0%	100.0%
Sud	50.0%	16.7%	33.3%	100.0%
Totale complessivo	**24.6%**	**26.2%**	**49.2%**	**100.0%**

	Parere neutro			
Macroarea	***Altro***	***Gara***	***In house***	***Totale***
Nord	27.8%	5.6%	66.7%	100.0%
Centro	7.7%	7.7%	84.6%	100.0%
Sud	26.1%	4.3%	69.6%	100.0%
Totale complessivo	**22.2%**	**5.6%**	**72.2%**	**100.0%**

Rispetto alla media nazionale, le regioni della macroarea sud si caratterizzano per un minor numero di casi in cui, nonostante il parere non positivo dell'Autorità, si fa ricorso all'in house: ciò vale sia per i pareri negativi che per quelli neutrali, per i quali si è avuto il ricorso all'in house, rispettivamente, nel 33,3% e nel 69,6% dei casi; allo stesso tempo, risulta inferiore anche la percentuale di casi in cui si fa ricorso alle gare (pari al 16,7% nel caso dei pareri negativi e al 4,3% nel caso di quelli neutrali), mentre i casi in cui si fa ricorso a soluzioni "alternative" è addirittura il doppio della media nazionale nel caso dei pareri negativi (50% contro una media nazionale del 24,6%).

2.6. Considerazioni di sintesi

L'attività dell'Autorità può essere suddivisa in due aree: quella rivolta ai privati e quella rivolta alle amministrazioni pubbliche.

Per ciò che concerne la prima, il Mezzogiorno si caratterizza per un minor numero di istruttorie per abuso di posizione dominante o per intese: nei 20 anni di attività dell'AGCM, infatti, le istruttorie con un mercato rilevante subnazionale localizzate al sud sono state 22 (mediamente 2,8 a regione), contro le 16 localizzate al centro (4 a regione) e le 38 localizzate al nord (4,8 a regione). La differenza fra il Mezzogiorno e le regioni del centro nord può essere spiegata quasi completamente dal minor numero di intese rilevate dall'Autorità nelle regioni meridionali; in queste ultime, inoltre, i cartelli più ricorrenti sono stati quelli che miravano alla ripartizione del mercato (locale), al contrario del resto d'Italia, dove hanno prevalso i cartelli di prezzo.

Per ciò che riguarda, invece, la seconda, il sud si caratterizza, in primo luogo, per un minor numero medio di segnalazioni per regione rispetto al centro e al nord, e per il fatto che una percentuale significativa di queste ha riguardato problematiche relative alle gare e alle procedure di affidamento; inoltre, i dati mostrano come la percentuale delle segnalazioni che hanno avuto esito negativo sia maggiore rispetto alle altre due macroaree.

In secondo luogo, riguardo ai pareri rilasciati ex art. 23 *bis*, le regioni meridionali si caratterizzano, da un lato, per un maggior rispetto formale della legge, grazie ad un elevato numero di richieste di parere - in proporzione al numero di società a partecipazione pubblica presenti nella macroarea - e, dall'altro, per un minor rispetto sostanziale degli stessi pareri, come dimostra il minor numero di gare indette in seguito alla pronuncia dell'Autorità.

3. Le concentrazioni bancarie in Italia fra il 1990 e il 2010. Il ruolo delle banche nel mezzogiorno.

3.1. Introduzione

L'Autorità, nel corso dei suoi primi venti anni di attività, ha avuto modo di esaminare circa 10.500 concentrazioni comunicate in base all'art. 16 della legge 287/90 e riguardanti numerosissimi settori.

L'esame completo di tale attività richiederebbe uno notevole sforzo, che va ben oltre gli scopi di questo testo; tuttavia, si è deciso di analizzare almeno le operazioni relative ad un settore considerato cruciale per l'intero sistema economico, quale quello bancario, allo scopo di descrivere le dinamiche territoriali che, negli ultimi venti anni, ne hanno segnato l'evoluzione.

Prendendo spunto da una ricerca di Colombo-Turati, relativa alle operazioni di concentrazione comunicate all'AGCM fino al 2001[53], e dai successivi sviluppi elaborati da Grillo[54], si sono esaminate le concentrazioni fra banche italiane avvenute fra il 1990 ed il 2010, allo scopo di descrivere le trasformazioni "territoriali" del sistema bancario nazionale negli ultimi venti anni, riservando una particolare attenzione al ruolo svolto dalle banche del Mezzogiorno.

Questo settore ha conosciuto profondi cambiamenti nel corso degli ultimi venti anni. Alcune condizioni che hanno contraddistinto il settore bancario alla fine degli anni '80 hanno infatti incentivato l'avvio di un processo di concentrazione e di aumento dimensionale degli operatori presenti all'interno del mercato nazionale: fra questi, si possono ricordare l'esistenza di un numero consistente di piccole banche scarsamente efficienti, l'apertura di nuovi mercati e le più ampie possibilità di manovra concesse agli istituti in seguito all'eliminazione di barriere normative. Tutto ciò ha innescato un processo di profonda trasformazione del sistema bancario, che ha visto prevalere di gran lunga la via della crescita esterna (tramite, cioè, acquisizioni e fusioni) rispetto a quella della crescita interna.

Sono state così esaminate 290 operazioni di concentrazione nel settore bancario comunicate all'autorità ex art. 16, legge 287/90, fra il 1990 e il novembre 2010; di ciascuna operazione è stata messa in evidenza la regione di appartenenza della banca acquirente e quella della banca acquisita, in modo da poter esaminare come si è ridistribuito, da un punto di vista territoriale, il controllo delle banche italiane all'indomani dell'introduzione di norme che hanno incentivato il confronto concorrenziale e la ricerca dell'efficienza.

3.2. Il quadro normativo. La stagione delle concentrazioni

Fino alla fine degli anni '80 dello scorso secolo il settore creditizio italiano si caratterizzava per la sua struttura particolarmente "ingessata", frutto della disciplina elaborata nel 1936 con lo scopo di fare fronte alle enormi difficoltà in cui si trovavano banche e imprese nazionali in seguito alla recessione economica degli anni precedenti. Le finalità perseguite dal quadro normativo erano prevalentemente orientate al raggiungimento della stabilità del sistema economico, più che al perseguimento dell'efficienza, e partivano dal presupposto che il mercato, da solo, non sarebbe stato capace di uscire dalla situazione di emergenza.

Successivamente, il progressivo affermarsi di principi maggiormente ispirati al liberismo, soprattutto in alcuni Paesi di matrice anglosassone, ebbero come conseguenza di portare anche in Italia ad un ripensamento del ruolo della banca e, conseguentemente, della sua regolazione, permettendo così di passare dal concetto di "banca istituzione" a quello di "banca impresa"[55]. Furono così gradualmente introdotti nel settore norme che miravano a stimolare un maggior confronto concorrenziale fra istituti di credito, allo scopo di aumentare l'efficienza delle imprese e quella dell'intero sistema.

---

[53] L. Colombo, G. Turati (2002*), La dimensione territoriale nei processi di concentrazione dell'industria bancaria italiana*, in «Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza», n° 50, novembre 2002.
[54] M. Grillo (2003), *Concentrazioni bancarie e sviluppo del Mezzogiorno*, in «Economia e politica industriale», n° 120/2003.
[55] R. Panizza (2002), *Recenti trasformazioni del sistema bancario italiano e il rapporto con il sistema delle piccole imprese*, in «Studi e note di economia», pagg. 60 e ss.

In particolare, la possibilità per gli istituti di credito italiani di muoversi sul mercato con maggior libertà rispetto al più stretto quadro normativo, già disegnato dal legislatore con la già ricordata legge bancaria del 1936, si è concretizzato inizialmente con la legge "Amato - Carli" (L. 218/1990). Il 30 luglio 1990 vengono così emanate le "Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico", con le quali il legislatore, sotto la spinta di Basilea I, ha permesso alle fondazioni e agli istituti di credito di diritto pubblico di scegliere la formula societaria maggiormente confacente alle proprie esigenze aziendali, ed ha eliminato la storica divisione tra istituti di credito di diritto pubblico e banche di interessa nazionale, facenti capo all'I.R.I.

Successivamente, il 1° gennaio 1993, entra in vigore l'Atto Unico Europeo, nota come legge 481/1992, che sancisce la libertà di movimento dei capitali, il principio del mutuo riconoscimento e il principio dell'*home country control*. A seguito di tali cambiamenti e sotto la spinta di vari soggetti interessati, il legislatore nazionale emana il "Testo unico in materia bancaria e creditizia", il cosiddetto TUB, che introduce una nuova disciplina in materia di Autorità di controllo, vigilanza e organizzazione delle società operanti nel mercato creditizio e finanziario, incentivando la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni e riconoscendo formalmente la natura imprenditoriale delle stesse. Sulla intermediazione finanziaria e sulle società di gestione del risparmio il riferimento normativo sarà invece il cosiddetto TUIF, "Testo unico delle Disposizioni in materia di intermediazione finanziaria", D.L. n. 58/1998

A seguito di tale profondo rinnovamento del quadro normativo, che ha sostanzialmente liberalizzato e aperto alla concorrenza un settore fino ad allora fortemente regolato e sostanzialmente poco incline alle mutazioni, il sistema creditizio italiano ha reagito con profondi cambiamenti. Il sistema bancario alla fine degli anni '80 appariva infatti particolarmente frammentato e caratterizzato dalla presenza di un numero di banche eccessivo rispetto allo standard di efficienza tecnica; anche alcune delle banche meno efficienti erano state in grado di sopravvivere solo grazie alla loro proprietà pubblica e ad un contesto normativo che non permetteva la selezione delle imprese migliori.

Anche diversi studi elaborati nell'ambito dell'organizzazione aziendale applicata alle banche misero in evidenza una serie di carenze strutturali che contraddistinguevano il comparto bancario: in particolare, sussistevano all'interno del sistema creditizio ampi margini di miglioramento per ciò che riguarda lo sfruttamento delle economie di scala e di diversificazione. In sostanza, il comparto bancario che si affacciava agli inizi degli anni '90 era caratterizzato dalla sopravvivenza di una vasta pletora di banche inefficienti, resa probabilmente possibile anche grazie a forme di interazione che implicavano il prevalere di equilibri collusivi[56].

Non è quindi da meravigliarsi se il nuovo quadro normativo, introducendo una maggiore competizione fra gli operatori, ha innescato una serie di operazioni di concentrazione, operazioni ritenute necessarie in un contesto divenuto progressivamente più concorrenziale e considerate talvolta come unica alternativa al fallimento. Tra l'altro, al contrario di ciò che avviene in caso di fallimento, le fusioni e le concentrazioni permettono di non disperdere il capitale informativo raccolto dalla banca nel corso della sua storia; inoltre, la possibilità di acquisire un rivale meno efficiente favorisce il confronto concorrenziale senza che vengano distrutte risorse sociali; infine, come dimostra la storia, il processo di crescita nel sistema bancario avviene molto più velocemente per crescita esterna, quindi tramite acquisizioni, piuttosto che tramite crescita interna (ovvero attraverso l'apertura di nuovi sportelli sul territorio).

3.3. L'analisi territoriale delle concentrazioni comunicate all'Antitrust

Il settore bancario italiano ha conosciuto dunque profondi cambiamenti nel corso degli ultimi venti anni, che hanno innescato numerosi processi di aggregazione.

---

[56] In altre parole, "la scarsa concorrenza si risolveva non nell'affermarsi di posizioni monopolistiche, ma nel favorire equilibri collusivi tra un numero eccessivo di imprese". M. Grillo (2003), *Concentrazioni bancarie e sviluppo del Mezzogiorno*, in «Economia e politica industriale», n° 120/2003, pag. 180.

Sono state così esaminate, come detto, 290 operazioni di concentrazione nel settore bancario comunicate all'autorità nei sui venti anni di attività, ordinate in una matrice come quella della tabella 3.1, in cui per colonna sono poste le regioni delle banche acquirenti, mentre per riga quelle delle banche acquisite. Il numero N che si trova nel quadrato risultante dall'intersezione della colonna X con la riga Y ci dirà quante operazioni hanno visto banche delle regione X acquistare banche della regione Y.

Inoltre, è stato possibile classificare le operazioni di concentrazione in base al fatto che questi siano avvenute fra banche appartenenti a regioni contigue, oppure a banche appartenenti a regioni fra loro non confinanti: le prime, all'interno della matrice in tabella 1, sono contraddistinte dai numeri nei quadratini colorati e dai numeri presenti sulla diagonale della matrice (che ovviamente individuano le operazioni fra due banche appartenenti alla stessa regione).

La suddivisione fra operazioni in mercati contigui e non contigui è utile in quanto le prime sono motivate, di solito, da esigenze e da scopi differenti rispetto alle seconde. Le operazioni di espansione all'interno della stessa regione, o al massimo verso mercati contigui, in cui il proprio brand è già affermato o comunque presente, sono infatti dettate spesso da esigenze di natura contrattuale e organizzativa[57], come la razionalizzazione dell'offerta o la ricerca delle economie di scala e di diversificazione. Inoltre, l'ingresso in mercati geograficamente confinanti potrebbe essere dettato da strategie di *preemption* nei confronti di potenziali concorrenti, o dalla volontà di rafforzare il proprio potere di mercato in particolari segmenti di mercato[58].

Tabella 3.1 - Concentrazioni bancarie nel periodo 1990 - novembre 2010

Banca acquisita

Banca acquisita	Regioni	SUD								CENTRO				NORD								
		Valle d'Aosta	Piemonte	Liguria	Lombardia	Trentino	Friuli-Venezia Giulia	Veneto	Emilia	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale
NORD	Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Piemonte	0	3	0	6	0	1	4	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
	Liguria	0	0	0	8	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	11
	Lombardia	0	6	0	26	0	0	8	4	1	0	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	51
	Trentino	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Friuli-Venezia Giulia	0	1	0	0	0	0	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
	Veneto	0	3	1	6	0	0	15	3	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	32
	Emilia	0	0	1	9	0	0	5	10	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	27
CENTRO	Toscana	0	2	1	6	0	0	1	0	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	15
	Umbria	0	1	1	2	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
	Marche	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
	Lazio	0	0	0	8	0	0	1	2	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	15
SUD	Abruzzo	0	0	0	3	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8
	Molise	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Campania	0	1	0	5	0	0	1	6	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	14
	Puglia	0	2	1	2	0	0	2	5	1	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	18
	Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6
	Calabria	0	0	1	1	0	0	2	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
	Sicilia	0	1	3	10	0	0	4	7	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	30
	Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
	Totale	**0**	**20**	**9**	**94**	**1**	**1**	**55**	**58**	**14**	**1**	**10**	**12**	**2**	**1**	**0**	**6**	**1**	**0**	**3**	**2**	**290**

Discorso diverso, invece, per le concentrazioni che riguardano banche prevalentemente attive in mercati non confinanti. In questi casi, infatti, la letteratura preferisce ricorrere ad altre spiegazioni per giustificarne la *ratio*, quali ad esempio la presenza di marcate differenze territoriali nelle modalità di impiego dei risparmi raccolti. In altre parole, la banca target di solito destina una buona parte del risparmio acquisito verso forme di raccolta bancaria tradizionale e non verso strumenti di gestione del

[57] Il trasferimento del personale da una banca all'altra può avvenire, ad esempio, più facilmente se la banca acquisita agisce in un mercato geograficamente contiguo o addirittura coincidente con quello della banca acquirente.
[58] L. Colombo, G. Turati (2002*), La dimensione territoriale nei processi di concentrazione dell'industria bancaria italiana*, in «Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza», n° 50, novembre 2002, pag. 13.

risparmio più innovativi e sofisticati; l'acquisto da parte di una banca più efficiente avrebbe perciò come scopo quello di destinare le risorse raccolte dalla banca acquisita verso impieghi maggiormente efficienti. A conferma di ciò, alcuni lavori empirici dimostrerebbero che le concentrazioni bancarie portano di solito le banche acquisite ad un miglioramento delle politiche di credito ma, allo stesso tempo, ad una riduzione del volume di credito erogato a imprese di media e piccola dimensione, in una sorta di "razionamento geografico" del credito[59].

Tabella 3.2 - Concentrazioni bancarie nel periodo 1990 - 2001

Banca acquisita

Banca acquisita	Regioni	Valle d'Aosta	Piemonte	Liguria	Lombardia	Trentino	Friuli-Venezia Giulia	Veneto	Emilia	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale
		SUD								CENTRO				NORD								
NORD	Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Piemonte	0	2	0	5	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
	Liguria	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	Lombardia	0	1	0	16	0	0	5	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26
	Trentino	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
	Veneto	0	1	1	1	0	0	15	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20
	Emilia	0	0	1	5	0	0	3	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19
CENTRO	Toscana	0	0	1	4	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
	Umbria	0	1	1	2	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
	Marche	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
	Lazio	0	0	0	5	0	0	1	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
SUD	Abruzzo	0	0	0	3	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8
	Molise	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Campania	0	1	0	5	0	0	1	6	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	14
	Puglia	0	1	1	2	0	0	2	5	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	16
	Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6
	Calabria	0	0	1	1	0	0	2	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
	Sicilia	0	1	3	10	0	0	4	6	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	28
	Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
	Totale	**0**	**8**	**9**	**65**	**1**	**0**	**48**	**54**	**9**	**1**	**6**	**4**	**0**	**0**	**0**	**4**	**1**	**0**	**2**	**2**	**214**

Quello che emerge in maniera evidente dalla matrice della tabella 3.1 è la sostanziale prevalenza di operazioni che hanno portato banche del nord ad acquistare banche del sud: concentrando l'attenzione sulle operazioni che hanno coinvolto banche attive su mercati geografici non contigui, infatti, si scopre che negli ultimi venti anni gli istituti delle regioni settentrionali hanno acquistato banche con sede nel Mezzogiorno in 76 casi, in 26 casi il controllo di banche del centro e in 11 casi banche con sede al nord (in regioni non confinanti con la propria); le banche del centro, nello stesso periodo, hanno acquistato per 13 volte banche del nord, per 2 volte banche appartenenti a regioni centrali e per 7 volte banche con sede nelle regioni meridionali; infine, le banche con sede nel Mezzogiorno hanno acquistato 4 banche con sede nel nord, 1 con sede nel sud e nessuna con sede nelle regioni centrali (si veda l'ultima colonna della tabella 3.4). In sintesi, le banche del Mezzogiorno sono state per 83 volte "banche acquisite" (di cui 76 volte da banche del nord e 7 volte da banche del centro) e per 5 volte "banche acquirenti" (in un caso di un banca del centro e in 4 casi di banche del nord).

È indubbio quindi, che il riassetto del sistema creditizio italiano sia stato contraddistinto da una rilevante dimensione "geografica", giacché le modifiche strutturali dell'industria bancaria si sono realizzate, in ampia misura, attraverso acquisizioni di banche meridionali da parte di banche del nord. Tale scenario è operò andato delineandosi già agli inizi degli anni duemila.

In particolare, scomponendo in due il periodo analizzato, è possibile notare che il fenomeno dell'espansione delle banche del nord verso sud è concentrato quasi completamente negli anni 1990-2001 (tabella 3.2). In questo lasso di tempo, infatti, si sono avute ben 74 delle 76 operazioni di

[59] Questo fenomeno, tra l'altro, non riguarderebbe esclusivamente le regioni meridionali. Si veda, a titolo di esempio, AA.VV. (2007), *I cambiamenti del sistema bancario in Umbria*, ed Franco Angeli, Milano, pag. 78.

concentrazione che hanno visto una banca del nord acquisirne una del sud, alle quali si aggiungono altre 5 operazioni in cui una banca del centro ha acquisito una banca del sud; nello stesso periodo, le banche del sud hanno acquistato solamente una banca del nord.

Tabella 3.3 - Concentrazioni bancarie nel periodo 2002 - novembre 2010

Banca acquirente

Banca acquisita	Regioni	SUD: Valle d'Aosta	Piemonte	Liguria	Lombardia	Trentino	Friuli-Venezia Giulia	Veneto	Emilia	CENTRO: Toscana	Umbria	Marche	Lazio	NORD: Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Totale
NORD	Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Piemonte	0	3	0	6	0	1	4	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
	Liguria	0	0	0	8	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	11
	Lombardia	0	6	0	26	0	0	8	4	1	0	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	51
	Trentino	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Friuli-Venezia Giulia	0	1	0	0	0	0	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
	Veneto	0	3	1	6	0	0	15	3	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	32
	Emilia	0	0	1	9	0	0	5	10	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	27
CENTRO	Toscana	0	2	1	6	0	0	1	0	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	15
	Umbria	0	1	1	2	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
	Marche	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
	Lazio	0	0	0	8	0	0	1	2	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	15
SUD	Abruzzo	0	0	0	3	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8
	Molise	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Campania	0	1	0	5	0	0	1	6	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	14
	Puglia	0	2	1	2	0	0	2	5	1	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	18
	Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6
	Calabria	0	0	1	1	0	0	2	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
	Sicilia	0	1	3	10	0	0	4	7	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	30
	Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
	Totale	**0**	**20**	**9**	**94**	**1**	**1**	**55**	**58**	**14**	**1**	**10**	**12**	**2**	**1**	**0**	**6**	**1**	**0**	**3**	**2**	**290**

Negli anni successivi, dal 2002 al 2010 (novembre), il numero di concentrazioni fra banche italiane si riduce drasticamente, fermandosi a 76 (rispetto alle 214 operazioni del periodo precedente); tuttavia, il processo di riassetto del settore appare tutt'altro che terminato. Le numerose concentrazioni degli anni '90 hanno infatti lasciato il passo ad un numero minore di fusioni, ma di grande rilevanza: alcuni grandi gruppi hanno così inaugurato una stagione di riassetto dimensionale e strategico che li ha portati ad essere operatori di caratura internazionale[60]: sono infatti di questo periodo le l'incorporazione di San Paolo IMI da parte di Intesa, l'incorporazione di Capitalia da parte di Unicredito Italiano, la fusione fra Banca Popolare Italiana e Banca Popolare di Verona e Novara, l'incorporazione di Banca Lombarda e Piemontese da parte di Unione di Banche Italiane e l'acquisto di Banca Antonveneta da parte di Banca Monte dei Paschi.

Alcune di queste concentrazioni sono state probabilmente ispirate anche da una logica difensiva, improntata all'incremento delle dimensioni: alcuni dei maggiori gruppi bancari italiani sono così diventati più difficilmente scalabili da parte dei grandi gruppi stranieri[61], evitando che l'Italia stesse all'Unione europea come il Mezzogiorno all'Italia settentrionale.

Dai dati della tabella 3.3. emerge come anche in questo secondo periodo, il sud appaia ai margini dello scenario. Più in generale, a fronte di 42 operazioni che hanno coinvolto banche operanti su mercati coincidenti o limitrofi, 34 hanno invece avuto come protagonisti istituti finanziari operanti prevalentemente su mercati non contigui; di queste, a fronte di 26 operazioni che hanno visto protagoniste banche del nord e del centro, sono solo 8 quelle che hanno coinvolto banche del sud (di cui, in 4 casi come acquirente e in altri 4 casi come acquisita).

---

[60] V. Cerasi, L. Crosato (2009), *Dimensione e concentrazione dei gruppi bancari italiani nell'ultimo decennio*, in «Economia e politica industriale», n° 3/2009, pagg. 21-39.

[61] A. Baglioni (2009), *Liberalizzazione, concentrazione e diversificazione del sistema bancario italiano*, in «Economia e politica industriale», n° 3/2009, pag. 13.

Dopo un periodo in cui gli istituti finanziari del sud sono stati oggetto di numerosi operazioni di acquisizione, ha fatto dunque seguito un periodo in cui le banche del sud hanno realizzato poche operazioni di acquisizione e, allo stesso tempo, hanno dimostrato poco appeal per quelle del nord e del centro, facendo apparire il Mezzogiorno come un mercato progressivamente emarginato e, di fatto, relegato ad un ruolo da comprimario.

Tabella 3.4 - Numero di concentrazioni bancarie, suddivise per macroarea di appartenenza delle banche (acquirente vs acquisita)

MACROAREE	I° periodo: 1990-2001	II° periodo: 2002-2010	Totale: 1990-2010
Nord vs Nord	5	6	**11**
Nord vs Centro	19	7	**26**
Nord vs Sud	74	2	**76**
Centro vs Nord	1	12	**13**
Centro vs Centro	1	1	**2**
Centro vs Sud	5	2	**7**
Sud vs Nord	0	4	**4**
Sud vs Centro	0	0	**0**
Sud vs Sud	1	0	**1**

3.4. Considerazioni conclusive

La campagna di acquisizioni condotta dalle banche del nord nei confronti di quelle del sud ha assunto dimensioni considerevoli nel corso degli anni '90 e, allo stato attuale, può probabilmente considerarsi conclusa. Negli ultimi anni, infatti, il numero di concentrazioni bancarie sul mercato italiano si è decisamente ridotto e, a prescindere dalle operazioni che hanno coinvolto i maggiori gruppi italiani, una certa residua dinamicità sembra persistere solamente nelle regioni del centro-nord.

Molte banche localizzate nel Mezzogiorno erano affette, agli inizi degli anni '90, da gravi problemi e debolezze strutturali, per cui l'espansione nelle regioni meridionali degli istituti operanti nel nord, avvenuta prevalentemente a loro spese, ha avuto sicuramente l'effetto di evitare crisi di natura sistemica e di avviare un'azione di risanamento, come ebbe a sottolineare la stessa Banca d'Italia nella sua relazione annuale del 1997. In particolare, il trasferimento della proprietà di banche meridionali a banche con sede nel centro-nord ha permesso alle prime, in primo luogo, di migliorare i propri indici di redditività, fortemente negativi fino a metà degli anni '90; in secondo luogo, di far fronte alle proprie deficienze patrimoniali, grazie alle banche acquirenti che si sono fatte carico di alcune gravi situazioni di sotto-patrimonializzazione[62].

Se, da un lato, questi effetti erano auspicabili e necessari per rendere maggiormente efficiente l'intero sistema creditizio italiano, dall'altro non sembra potersi escludere che fra i motivi che hanno portato all'espansione degli istituti settentrionali verso le regioni meridionali ci sia stato la possibilità di realizzare forme di "drenaggio dei depositi": le banche acquirenti provengono infatti da regioni caratterizzate dalla presenza di un gran numero di imprese e dall'esistenza di uno sbilanciamento fra impieghi e depositi a favore dei primi, che testimonierebbe una crescente domanda di fondi non soddisfatta dalla capacità di raccolta all'interno della regione.

In altre parole, non si può escludere che le concentrazioni bancarie che hanno avuto come protagoniste imprese operanti in regioni geograficamente distanti siano guidate dalla possibilità per

[62] A. Baglioni (2009), *Liberalizzazione, concentrazione e diversificazione del sistema bancario italiano*, in «Economia e politica industriale», n° 3/2009, pag. 14.

gli acquirenti di riallocare la raccolta verso impieghi più remunerativi, al di fuori della regione delle banca acquisita, mentre non troverebbe supporto empirico l'ipotesi alternativa, in base alla quale tali concentrazioni sarebbero dettate invece dalla prospettiva di crescita e di espansione all'interno della regione di appartenenza della banca acquisita[63].

Se la prima ipotesi è vera, la diretta conseguenze è quella di una progressiva de-localizzazione dell'attività bancaria: i fenomeni di "razionamento geografico" che portano i depositi raccolti nel sud ad essere impiegati, in modo più proficuo, al nord, possono infatti causare una riduzione del credito erogato ad imprese del Mezzogiorno, specialmente se di dimensioni medio-piccole. Inoltre, c'è il rischio che gli spazi lasciati liberi dalla delocalizzazione delle banche siano progressivamente riempiti dagli usurai e dalla malavita organizzata, come dimostrerebbero alcuni studi che hanno messo in evidenza la relazione negativa fra presenza di banche a vocazione locale (come le cooperative) e reati legati all'usura[64].

La tesi del possibile drenaggio di risorse da sud a nord è stata confutata dalla Banca d'Italia già nella relazione annuale del 2002, nella quale si mostra come il rapporto fra impieghi totali e raccolta, nelle banche che operano nelle regioni del Mezzogiorno, sia rimasto sostanzialmente invariato fra il 1998 ed il 2002 (passando da 82,1 a 83,1).

Secondo altri, però, il valore di tale rapporto sarebbe falsato dalla presenza all'interno del valore al numeratore del credito al consumo: mettendo in rapporto gli impieghi al netto del credito al consumo e la raccolta, emergerebbe infatti che fra il 1998 ed il 2002 nelle regioni del sud tale indice è diminuito (passando da 59,5 a 55,2), a testimonianza del fatto che le risorse raccolte nel Mezzogiorno rimaste *in loco* avrebbero subito una destinazione più orientata al finanziamento dei consumi e meno al finanziamento delle attività produttive[65]. Tale tesi confermerebbe, tra l'altro, che il livello dei consumi nel Meridione appare "eccessivo" rispetto al reddito prodotto *in loco* (come descritto nella prima parte di questo lavoro), tanto che una parte di questi viene sostenuta grazie all'indebitamento dei consumatori presso il sistema creditizio.

Una conferma indiretta di fenomeni di razionamento del credito arriverebbe dal rapporto fra "credito utilizzato" e "credito accordato", che mostrerebbe valori più elevati nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del centro e del nord[66].

La minore disponibilità di credito e la maggiore rischiosità degli impieghi, nonché il loro maggior livello di sofferenza, caratterizzano i mercati del Mezzogiorno e contribuiscono a tenere i tassi attivi su livelli più elevati rispetto a quanto accade nelle regioni settentrionali, penalizzando anche le imprese più efficienti che ricorrono al credito. Tale fenomeno innesca una spirale tale per cui proprio le regioni che avrebbero maggior bisogno di accumulare capitali nuovi da impiegare in investimenti strutturali fanno registrare maggiori difficoltà nell'accesso al credito e un maggior costo del denaro.

Le numerose concentrazioni fra banche del nord e del sud, descritte in precedenza, hanno avuto come conseguenza anche quella di trasformare progressivamente il sistema creditizio, sostituendo le banche popolari cooperative e le banche di credito cooperativo, a maggiore vocazione locale, con le banche Spa.

---

[63] Si veda L. Colombo, G. Turati (2002), *La dimensione territoriale nei processi di concentrazione dell'industria bancaria italiana*, in «Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza», n° 50, novembre 2002, pagg. 23-24. In particolare, gli autori sottolineano come "da un lato, la probabilità di osservare una banca attiva è legata positivamente alla dinamica imprenditoriale (in particolare, alla dinamica di imprese presumibilmente caratterizzate dalle maggiori esigenze di finanziamento esterno) e alla necessità di reperire fondi al di fuori della regione (per il legame positivo con lo sbilanciamento fra impieghi e depositi). Dall'altro, la possibilità di osservare una banca passiva (…) non mostra alcun legame significativo con la dinamica imprenditoriale" *della regione in cui la banca stessa opera*.

[64] L. Colombo, G. Turati (2002*), La dimensione territoriale nei processi di concentrazione dell'industria bancaria italiana*, in «Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza», n° 50, novembre 2002, pag. 26.

[65] M. Grillo (2003), *Concentrazioni bancarie e sviluppo del Mezzogiorno*, in «Economia e politica industriale», n° 120/2003, pag. 188.

[66] Si veda in proposito V. Daniele (2002), *Il costo dello sviluppo. Note su sistema creditizio e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, «working paper», dicembre 2002, pag. 18.

Questo fenomeno ha messo in crisi soprattutto le piccole e medie imprese - particolarmente diffuse nelle regioni del Mezzogiorno - che hanno tradizionalmente avuto nelle banche cooperative i loro interlocutori privilegiati. L'allontanamento dei centri decisionali e la standardizzazione delle modalità di erogazione del credito bancario (incentivate successivamente anche dal nuovo quadro regolatorio introdotto da Basilea II), conseguenze dell'acquisto delle banche locali da parti delle banche del nord, ha quindi penalizzato in modo particolare proprio le aziende che hanno maggiori problemi a fare ricorso all'autofinanziamento[67].

In estrema sintesi, l'analisi mette in evidenza come il sistema produttivo del Mezzogiorno necessiti oggi di un sistema creditizio maggiormente radicato sul territorio e orientato a dare credito (in ogni senso) alle idee e ai progetti che possono nascere dal tessuto produttivo locale. In questo senso, l'idea di istituire una Banca per il Mezzogiorno, che finanzi la realizzazione delle infrastrutture e che si ispiri, e allo stesso tempo superi, la logica e la grande progettualità che era insita nel vecchio sistema della Cassa per il Mezzogiorno, potrebbe rappresentare una soluzione almeno parziale. E ciò per almeno due ordine di motivi.

In primo luogo, perché la presenza di un sistema creditizio efficiente e radicato sul territorio appare oggi condizione necessaria per il rilancio economico delle regioni meridionali, e ciò non solo per i miglioramenti qualitativi e quantitativi di cui potrebbe beneficiare il credito erogato alle piccole e medie imprese, ma anche per gli interventi diretti che gli istituti di credito potrebbero effettuare nell'economia locale[68]: si pensi, a titolo di esempio, a tutte le partecipazioni detenute nel corso degli ultimi anni dalle fondazioni di origine bancaria nel capitale di alcune multiutilities locali del nord, quali, fra le altre, Hera s.p.a., Aem Milano s.p.a. e Aem Torino s.p.a., Amga s.p.a.

In secondo luogo, perché andrebbe a ridurre la presenza degli usurai legati alla criminalità organizzata, che hanno altrimenti la possibilità di proliferare rispondendo ad una domanda di credito rimasta insoddisfatta dall'assenza di un sistema finanziario efficiente e competitivo.

[67] R. Panizza (2002), *Recenti trasformazioni del sistema bancari italiano e il rapporto con il sistema delle piccole imprese*, in «Studi e note di economia», n° 2/2002, pagg. 64 e ss.
[68] Si veda Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio spa (2008), *Dodicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, ACRI, Roma, pag. 194.

4. Mezzogiorno, sviluppo e ruolo dell'Antitrust: soluzioni attuali e proposte

4.1. Il rapporto fra "Stato" e mercato

Nei paragrafi precedenti è emerso il diverso peso che l'attività della pubblica amministrazione ha nelle differenti macroaree italiane.

Fra i numerosi indicatori economici che si potevano esaminare, ne abbiamo scelti alcuni che sembravano particolarmente significativi. In particolare, è emerso in maniera piuttosto chiara che l'economia delle regioni meridionali risente in modo più marcato di quella delle regioni centrali e settentrionali della presenza di capitali pubblici e delle commesse e delle gare organizzate dai soggetti pubblici locali: i consumi finali della PA sono infatti quasi un terzo dei consumi totali, contro un valore inferiore al 22% delle regioni del Nord; il capitale pubblico nel Mezzogiorno incide sul Pil regionale e sul capitale totale in maniera più significativa rispetto a quanto avviene nelle altre macroaree; anche il totale degli addetti assunti presso uffici pubblici nelle regioni meridionali incide sul totale degli addetti più di quanto non avvenga nel resto d'Italia.

Il rilevante ruolo giocato dalla pubblica amministrazione nell'economia delle regioni meridionali suggerisce che per rilanciare lo sviluppo di quelle regioni non si può prescindere dall'impegno diretto degli enti locali, che devono essere propensi, più che altrove, ad introdurre e promuovere la concorrenza all'interno dei mercati locali. In altre parole, nelle regioni meridionali assume ancora più valore ciò che l'Autorità va affermando fin dagli inizi della sua attività, e cioè che l'efficienza del settore pubblico costituisce un fattore determinate del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie[69].

La pubblica amministrazione, in un'economia industrialmente avanzata, svolge infatti il duplice ruolo di regolatore e di attore produttivo.

Sotto la prima veste, quella di regolatore, ha il compito di emanare leggi e regolamenti che promuovano l'apertura dei mercati, anche locali, dato che la progressiva riduzione dei vincoli al loro corretto funzionamento e la rimozione delle barriere all'ingresso agiscono sia sui livelli che sui tassi di crescita della produttività, aumentando gli incentivi delle imprese ad innovare. Va detto che l'introduzione di una cornice normativa maggiormente pro concorrenziale porta spesso con sé anche alcuni "effetti collaterali" problematici, come quelli redistributivi: l'apertura dei mercati e la creazione di una arena competitiva dove le imprese possano confrontarsi e dove sia possibile far emergere le eccellenze presuppone infatti l'indebolimento delle posizioni di mercato degli *incumbent*, nonché, più in generale, una ristrutturazione del mercato e, nel breve periodo, una possibile riduzione della forza lavoro occupata in attività non competitive. Nel medio periodo però tali effetti dovrebbero essere riassorbiti dall'ingresso sul mercato di nuovi attori e da un calo generalizzato dei prezzi, che porta all'aumento del potere di acquisto dei salari[70].

Da questo punto di vista, i dati presentati nei paragrafi precedenti mostrano come l'attività di *advocacy* dell'Autorità abbia trovato, proprio al sud, le maggiori difficoltà. Nel Mezzogiorno, infatti, le segnalazioni dell'Autorità che hanno avuto esito negativo sono state il 36% del totale, a fronte di una media nazionale del 26%.

Anche per ciò che riguarda i pareri rilasciati ex art. 23 *bis* della legge 133/2008, le regioni del sud si sono mostrate le meno propense a ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica: infatti, nei casi in cui l'Autorità ha rilasciato parere negativo - con il quale si afferma la mancanza de presupposti che giustificano il ricorso ad una affidamento in house in luogo di una procedura ad evidenza pubblica - gli enti locali del Mezzogiorno hanno effettivamente affidato i servizi mediante gara solo nel 16,7% dei casi, a fronte del 25,6% delle regioni del nord e del 35,7% delle regioni del centro.

Sotto la seconda veste, vale a dire quella di produttrice e fornitrice di servizi, si è già messo in evidenza come il livello qualitativo dei servizi forniti al sud sia mediamente inferiore rispetto a quello

[69] Si veda, ad esempio, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2008), *Segnalazione AS453 – Considerazioni e proposte per una regolazione pro concorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica*, in «Bollettino» n° 17/2008.
[70] Si veda, fra gli altri, F. Pammolli, C. Cambini e A. Giannaccari (2007), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, ed. Il Mulino, Bologna.

ottenuto dai cittadini delle regioni centrali e settentrionali. Rispetto al tema dei spl, ad esempio, se nelle regioni del nord e del centro si sta lentamente ma inesorabilmente affermando il modello dell'ente locale-holding, in cui il soggetto pubblico (quasi sempre un comune) gestisce un numero più o meno ampio di società di servizi pubblici locali attraverso il possesso di pacchetti di maggioranza del loro capitale sociale, al sud non è difficile trovare ancora modelli di gestione diretta dei servizi stessi. Tale modello, oltre che essere scarsamente trasparente, è considerato superato dall'ordinamento normativo e probabilmente anche causa (tra numerose altre) di una minore efficienza nell'erogazione dei servizi nelle regioni meridionali.

Inoltre, la gestione dei spl nelle regioni meridionali sconta anche la presenza sul territorio della criminalità organizzata, che contribuisce ad innalzare i costi in settori come quello dei trasporti funebri e quello della raccolta e smaltimento dei rifiuti, particolarmente soggetti alle infiltrazioni mafiose[71].

4.2. La criminalità organizzata

Come detto, l'azione di contrasto verso la criminalità organizzata deve essere portata avanti, all'unisono, da tutte le istituzioni che dispongono di strumenti adeguati e che sono preposte allo scopo.

Per quanto qui rileva, si ritiene che fra le istituzioni che con la propria azione possono almeno in parte contrastare la criminalità organizzata ci sia anche l'Antitrust, se non altro come effetto secondario della propria attività di tutela della concorrenza. Di seguito si daranno alcuni suggerimenti su come l'Antitrust, possa con i poteri attuali, contribuire a rompere questa spirale e aiutare l'economia del meridione ad abbandonare le logiche criminose per intraprendere un cammino di sviluppo.

In primo luogo, l'azione criminosa può essere contrastata attraverso gli interventi volti a scoprire e sanzionare gli abusi di posizione dominante e le intese, svolgendo quello che è il mandato istituzionale dell'Autorità.

Non di rado, infatti, la violazione della legge sulla concorrenza non è che uno degli aspetti *contra legem* che caratterizzano le azioni della criminalità organizzata. Emblematico e storico è il caso dei consorzi campani fra produttori di calcestruzzo creati dalla camorra allo scopo di gestire con una struttura legale il sistema delle estorsioni[72]. Il loro funzionamento è stato scoperto grazie ad un'indagine conoscitiva sul settore del calcestruzzo iniziata dall'Autorità nel luglio del 1991[73], che ha poi portato all'apertura di due procedimenti per intesa nei confronti delle imprese colluse con la malavita e partecipanti a tali consorzi. I procedimenti si sono poi conclusi, con una sanzione, nel corso del 1992[74]; inoltre, scoperta l'intesa da parte dell'Antitrust, le imprese hanno provveduto a sciogliere i consorzi per non essere aggredite sul piano patrimoniale per il pagamento delle sanzioni, evitando, tra l'altro, di estendere i consorzi ad altre imprese legali[75].

In secondo luogo, l'Autorità può intervenire attraverso la sua attività di segnalazione e di rilascio di pareri, di cui si è parlato in precedenza[76].

---

[71] G. Ciaccio (2009), *La criminalità organizzata nelle regioni meridionali: effetti sullo sviluppo economico e sul costo dei servizi pubblici locali*, in «Economia Pubblica», n° 1-2/2009, pagg. 105 e ss.

[72] "Gli imprenditori che intendevano lavorare, pagavano il pizzo attraverso il consorzio, mascherando le elargizioni come «spese per il funzionamento del consorzio» o tramite alterazioni di bilancio" (…) "L'altro essenziale aspetto del coordinamento delle imprese aderenti ai consorzi era una rigida ripartizione (cosiddetta caratura) delle quantità di calcestruzzo prodotte e vendute, la cui osservanza era garantita dalla possibilità di comminare pesanti sanzioni, anche pecuniarie, a carico degli inadempienti. La centralizzazione degli ordini, dei pagamenti e delle relative fatturazioni, consentiva agli organi della società consortile di effettuare una continua supervisione del rispetto delle quote di mercato assegnate". L. Fiorentino (2009a), *cit*., pagg. 13-14.

[73] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1993), *Indagine conoscitiva, IC 1 - Settore del calcestruzzo*, 1 dicembre 1993.

[74] Si vedano i già citati "I32 – Pro. Cal", in «Bollettino» n° 10/1992, e "I39 – Ce.Di.C", «Bollettino» n° 22/1992.

[75] Per una descrizione del funzionamento dei consorzi e per un maggior dettaglio sul processo penale si rimanda a M. Anselmo e M. Braucci (2008), *Questa corte condanna. Spartacus, il processo al clan dei Casalesi*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli-Roma, 2008.

[76] Da questo punto di vista, già il Presidente Saja, durante l'epoca di Tangentopoli, metteva ben in evidenza il ruolo "anticorruzione" dell'allora nascente Autorità: "Talvolta l'intervento pubblico può creare privilegi e favoritismi, dando luogo a una società nella quale, per dirla con Luigi Einaudi nella sua condanna dei monopoli pubblici e privati, «si sale non per virtù propria, non per il consenso spontaneo altrui; ma in virtù delle arti, moralmente degradanti ed economicamente distruttive, del favore cercato…» In questi casi l'adempimento dei compiti istituzionali da parte dell'Autorità è particolarmente difficile e delicato. Esso si eSplica essenzialmente attraverso segnalazioni al Governo e al Parlamento, il cui scopo principale è quello di mettere in evidenza che le finalità perseguite dallo Stato possono essere conseguite senza limitare la concorrenza; quest'ultima, anzi, il più delle volte, può facilitare il raggiungimento degli obiettivi pubblici particolarmente perché rende difficile l'operare della corruzione (*Relazione sull'attività svolta nel 1992*)". Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2000), *Dieci anni di antitrust. 1990 – 2000*, pag. 32, Roma.

Se negli anni ’90 tale strumento era rivolto prevalentemente al governo centrale, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione il suo utilizzo ha acquistato rilievo anche nei confronti delle regioni e degli enti locali.

Le segnalazioni inviate ai soggetti pubblici hanno dunque fra i loro scopi quello di incrementare il livello di trasparenza e a garantire la parità di condizioni fra i competitors in occasione delle commesse pubbliche e degli affidamenti della gestione dei servizi pubblici locali. A tale proposito, le segnalazioni inviate dall’Autorità mirano non solo ad incoraggiare l’organizzazione di procedure ad evidenza pubblica, quanto a suggerire anche le modalità con cui tali procedure devono essere svolte, favorendo criteri di selezione basati sull’efficienza piuttosto che su criteri meno trasparenti.

Da questo punto di vista, non è probabilmente un caso che la maggior parte delle segnalazioni indirizzate alle regioni e agli enti locali del sud - di cui la metà destinate alla sola Sicilia - abbiano riguardato gare e procedure di affidamento (grafico 2.4); tra l’altro, alcune di queste si distinguono per essere particolarmente esemplificative dei meccanismi con cui si possono gravemente violare i più elementari principi in materia di tutela della concorrenza ed efficienza dell’attività amministrativa proprio in settori particolarmente a rischio di infiltrazioni criminose, a testimonianza che non è sufficiente ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per eliminare le forme di *maladministration*[77].

Ci si riferisce, in particolare, alla segnalazione relativa alla gara per l’affidamento del servizio idrico integrato (SII) nell’ambito territoriale ottimale (ATO) di Palermo[78], nonché a quella relativa alla gestione dello stesso servizio in altri ambiti territoriali siciliani[79].

Nella prima segnalazione si evidenzia come la previsione contenuta nel bando in base alla quale all’ente gestore vengono affidati in misura pari al 70% gli appalti di lavori connessi alla gestione stessa venga considerata fortemente restrittiva della concorrenza, vista la quota residuale dell’importo dei lavori da mettere successivamente a gara. In questo modo, attraverso la gara si è ottenuto l’elusione delle procedure ad evidenza pubblica per l’affidamento dei lavori legati al SII. A tale effetto si lega il riferimento nel bando al ruolo dei soci della società aggiudicataria, che dava per scontata la partecipazione alla gara di un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), come poi è effettivamente avvenuto, visto che l’ente banditore ha ricevuto un’unica offerta da parte di un RTI costituito da ben nove soggetti (divenuti dieci in sede di stipula dell’atto costitutivo della società di gestione), uno dei quali, a sua volta, in rappresentanza di altri tre distinti soggetti. I soci della neocostituita impresa comune derivante dal RTI si sono conseguentemente divisi le varie attività di servizio e gli interventi riconducibili al SII[80].

Inoltre, nella stessa gara la Conferenza dei Sindaci e del Presidente della Provincia regionale di Palermo ha assunto una determinazione con la quale si è deciso lo scorporo dalla gestione del SII nell’ATO Palermo dell’intero territorio del Comune di Palermo: per quanto questa possibilità fosse esplicitata nel bando, si sono così introdotte gravi alterazioni del processo concorrenziale, scoraggiando la partecipazione alla gara stessa.

Infine, la stessa segnalazione ha fortemente stigmatizzato il fatto che l’approvazione del bando di gara, del piano d’ambito ottimale e della convenzione di gestione con il soggetto gestore sia stata affidata dal Presidente della Regione - nella sua qualità di Commissario Delegato per l’Emergenza Idrica - ad un commissario *ad acta* che, per l’intera durata dell’incarico, ha ricoperto contemporaneamente la carica di consigliere di amministrazione di una delle società che poi hanno partecipato al RTI risultato

[77] Nessun modello di gestione dei spl (privato, misto, pubblico, in house) è ovviamente di per sé esente dalla possibilità di essere al centro di fenomeni di corruzione. Sul punto si rimanda a A. Vigneri (2010), *I servizi pubblici (in particolare locali)*, in «La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi», a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli Editori, pagg. 469-479.
[78] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2007), *Segnalazione AS387 – Modalità di svolgimento della gara per l’affidamento del servizio idrico integrato nell’ambito territoriale ottimale 1-Palermo*, in «Bollettino» n° 15/2007.
[79] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2008), *Segnalazione AS486 – Gestione di servizi idrici e ambientali nelle regione Sicilia*, in «Bollettino» n° 42/2008.
[80] Più in generale, rispetto allo strumento del RTI, con la segnalazione l’Autorità ha anche colto l’occasione per sottolineare che è sempre necessario verificarne l’idoneità concorrenziale caso per caso: si tratta infatti di una modalità di partecipazione a gare che può determinare una diminuzione del grado di concorrenza se consente a soggetti, in grado di partecipare anche autonomamente, di presentarsi insieme ad altri soggetti propri rivali, diminuendo così artificiosamente l’effettività ed estensione della competizione.

aggiudicatario della gara: per evidenti ragioni di opportunità concorrenziale, trasparenza e imparzialità nelle procedure, gli enti competenti dovrebbero attentamente evitare sovrapposizioni soggettive tra incarichi relativi a procedure di gara a evidenza pubblica e soggetti che intrattengano o abbiano intrattenuto, nell'immediato passato, rapporti di carattere non episodico con imprese anche solo astrattamente interessate alle medesime procedure.

La seconda segnalazione è invece relativa all'affidamento del SII nell'ATO di Siracusa da parte del Consorzio composto dai diversi enti locali ricompresi nell'ATO stesso. In particolare, l'affidamento sarebbe avvenuto con trattativa negoziata a vantaggio di un raggruppamento temporaneo d'imprese che avrebbe presentato una fideiussione poi risultata invalida, senza che da ciò sia conseguita revisione alcuna dell'affidamento. Inoltre, anche in questo caso, così come nel precedente, l'affidamento ha determinato una peculiare commistione tra gestione di servizi e realizzazione di opere, in quanto il soggetto gestore del servizio deve provvedere direttamente, anche a mezzo dei suoi soci, all'esecuzione dei lavori connessi e funzionali alla gestione individuati nel piano d'ambito. Nella stessa segnalazione si richiama poi anche un caso simile relativo all'ATO di Catania[81].

L'attività di segnalazione è però particolarmente efficace laddove incontra il favore e "la sponda" delle amministrazioni cui è rivolta. Se, in generale e come già sottolineato, il tasso di successo si riduce nei casi di segnalazioni rivolte a regioni ed enti locali rispetto a quelle indirizzate al governo centrale, nel Mezzogiorno la presenza della criminalità organizzata può depotenziare ulteriormente gli effetti di tale strumento.

Al sud più che a nord, infatti, si registrano fenomeni di infiltrazioni mafiose all'interno degli enti locali: fra il 1991 ed il giugno del 2007 i decreti di scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni mafiose emanati sono stati 229 e, di questi, ben 227 hanno riguardato comuni del sud Italia[82]. È chiaro che in questi casi, più che di "cattura" del regolatore da parte del regolato, si dovrebbe parlare di "sostituzione" del regolatore con il regolato - che ovviamente amministra la cosa pubblica per fini e interessi personali - con conseguenze facilmente immaginabili riguardo agli obiettivi perseguiti attraverso la *governance* del territorio.

Ed è altrettanto chiaro che in tali contesti il rilievo degli illeciti è tale da porre l'Antitrust in secondo piano rispetto agli altri soggetti istituzionalmente chiamati ad intervenire per casi di violazione del codice penale[83].

4.3. Alcune proposte

L'Autorità antitrust italiana è chiamata non solo a tutelare, ma anche a promuovere la concorrenza, in virtù della sua posizione di assoluta autonomia dagli altri poteri pubblici e, quindi, di un'ampia capacità di intervento sui mercati[84].

Tale compito di promozione assume una particolare rilevanza laddove il sistema economico ha più bisogno di rilancio, come appunto nelle regioni del Mezzogiorno. Come si è cercato di descrivere nei paragrafi precedenti, in queste regioni, soprattutto a causa dell'attività malavitosa, pare di assistere

---

[81] Con la stessa segnalazione l'Autorità ha anche richiamato l'attenzione sull'affidamento del SII effettuato dal Consorzio Ambito Territoriale Ottimale 2-Acque Catania nei confronti di una società con capitale interamente detenuto dalla Provincia di Catania, cui ha poi fatto seguito una controversa gara per la selezione di un socio privato che ne rilevasse il 49%, e che nuovamente riproponeva la questione della commistione tra gestione di servizi e realizzazione di opere. Al proposito, risulta come il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia abbia statuito l'illegittimità dell'affidamento (sentenza n. 589/06 del 27 ottobre 2006), ma la pronuncia non ha poi dispiegato effetti in quanto non ne sarebbe stata richiesta l'esecutività a fronte di un sopravvenuto accordo tra Consorzio e amministrazione provinciale competente.

[82] In particolare, 59 decreti erano relativi alla Campania, 6 alla Puglia, 1 alla Basilicata, 33 alla Calabria, 35 alla Sicilia, 1 al Lazio e 1 al Piemonte. Dati pubblicati in G. Ciaccio (2009), *La criminalità organizzata nelle regioni meridionali: effetti sullo sviluppo economico e sul costo dei servizi pubblici locali*, in «Economia Pubblica», n° 1-2, pag. 106.

[83] Tuttavia per citare sempre il pres. Saja: "L'Autorità, se non può reprimere l'illecito penale che non è oggetto di sua competenza, può agevolarne la prevenzione quando esso si fonda anche su situazioni anticoncorrenziali, caratterizzate dalla circostanza che non la competizione, ma la corruzione crea il rapporto di scambio e ne definisce le modalità mediante regole ambigue ed eludibili (*Relazione sull'attività svolta nel 1993*)". Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2000), *Dieci anni di antitrust. 1990 – 2000*, pag. 46, Roma.

[84] G. Rossi (2000), *Governo, Magistratura e Autorità garante della concorrenza e del mercato: tre diverse filosofie dell'Antitrust*, in «Concorrenza e Autorità Antitrust. Un bilancio a 10 anni dalla legge», Roma, pag. 171.

al contemporaneo fallimento del mercato e dello Stato, il primo stravolto dal sovvertimento delle regole che solitamente ne garantiscono un buon funzionamento, il secondo incapace di ripristinarle e, più in generale, di garantire ai cittadini la parità delle condizioni e la certezza del diritto. Tali istituzioni, nel tempo, hanno progressivamente lasciato il posto a forme di intermediazioni improprie[85] e a "nuove regole" garantite dalla criminalità organizzata[86].

A fronte di un tale scenario, la promozione della concorrenza deve andare di pari passo con il ripristino delle condizioni basilari per un corretto funzionamento del mercato, che a sua volta non può prescindere da un corretto funzionamento delle regole garantite dallo Stato (e dalle altre amministrazioni pubbliche)[87].

Oggi la pubblica amministrazione presente nelle regioni meridionali risulta "troppa" e "troppo inefficiente", ma la contemporanea presenza di una diffusa criminalità organizzata suggerisce di intervenire partendo dal secondo aspetto, piuttosto che dal primo. Per questo motivo, ancor prima che suggerire una (certamente necessaria) riduzione della presenza dello Stato, è preferibile migliorarne l'azione. Un suo arretramento *tout court*, allo stato attuale, rischierebbe infatti di prestare il fianco all'ulteriore avanzata della criminalità organizzata, che avrebbe gioco facile ad occupare gli spazi lasciati vuoti.

In altre parole, prima di incentivare forme di concorrenza fra privati, imprese pubbliche e, perché no, terzo settore, occorre restituire un clima di legalità, fondato a sua volta sulla certezza di regole e su valori condivisi. Per fare questo, va da sé, occorre come detto l'impegno congiunto e coordinato di tutte le istituzioni e di tutti i cittadini che vivono ancora in un clima di legalità. Anche l'Antitrust è ovviamente chiamata a dare il suo contributo con gli strumenti di cui dispone.

E proprio nelle regioni meridionali, per i motivi prima descritti, gli strumenti ad oggi disponibili rischiano di essere poco efficaci, tanto da suggerire una loro estensione. A tal proposito, si richiamano di seguito alcune proposte già avanzate in passato (più o meno recente) dall'Autorità.

La prima proposta risponde alla necessità di rafforzare la funzione di controllo tecnico dell'Autorità in riferimento alla generale rispondenza delle discipline regionali agli interventi di riforma pro-concorrenziale approvati dal Parlamento, ed anche, più in generale, alla coerenza delle leggi nazionali con i principi di concorrenza: in particolare, si è avanzata la richiesta di attribuire all'AGCM in quanto soggetto dotato di peculiari connotazioni di indipendenza, terzietà e qualificazione tecnica, la legittimazione a sollevare, direttamente nell'ambito dei propri procedimenti di accertamento di illeciti o per il tramite del Consiglio dei Ministri, questioni di legittimità costituzionale in relazione a previsioni ritenute in contrasto col principio costituzionalmente protetto della libera concorrenza[88].

[85] "Qualsiasi economia (in particolare quella industriale) si riproduce e cresce attraverso una rete di scambi che pongono in rapporto i protagonisti *via* prezzo. (…) In una economia capitalisticamente sviluppata, ogni bene e servizio si *compra* in modo da ridurre al minimo i costi della intermediazione e di rendere questa impersonale, e dagli esiti certi. Tutti gli operatori sono in pari condizioni. (…). Nel nostro Mezzogiorno questa rete di intermediazioni si manifesta spesso in modo improprio, anche perché i più normali servizi vengono offerti in maniera «opaca» o almeno tali sono avvertiti dal cittadino. (…) In una condizione di questo tipo si diffondono ruoli e professioni inconsueti (dal posteggiatore abusivo, al «facilitatore» per certe pratiche, a chi pratica il mestiere della raccomandazione). Talvolta si svolge questo ruolo per ottenere un reddito di sussistenza non ottenibile in via ordinaria, talaltra si creano posizioni di rendita che si fanno anche condizioni di «potere». Ciò che è certo, è che si rompe la condizione di parità e di certezza fra i cittadini e gli operatori concorrenti; ciò che è certo è che i costi del produrre crescono e che si negano alla radice le condizioni perché non tanto possa nascere quanto prosperare la propensione imprenditoriale". P. Barucci (2008), *Mezzogiorno e intermediazione impropria*, ed Il Mulino, Bologna, pag. 156.

[86] Sulla funzione assunta dalla mafia quale "regolatore" delle intese collusive e delle varie forme di corruzione si rimanda a A. Vannucci (2010), *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, pag. 16, disponibile sul sito www.astrid.it.

[87] "(…) crescita delle risorse e sviluppo dei diritti di cittadinanza devono essere visti, contestualmente, nella loro interconnessione dinamica: in una situazione in cui si accrescono le risorse, ma non i diritti di accedervi cresce la ineguaglianza, laddove vengano promossi nuovi diritti effettivi ma non vi siano risorse si genera instabilità; ma è altrettanto chiaro che la dichiarazione di esecutività di nuovi diritti formali senza una predisposizione di istituzioni pubbliche in grado di garantire le effettuabilità non può che tradursi in instabilità e ineguaglianza, così come la disponibilità di risorse potenziali non diviene effettiva senza la predisposizione di capacità di attuazione". P. Bianchi (1992), *Teoria dell'impresa e sviluppo economico*, in «Il Mezzogiorno. Sviluppo o stagnazione? », a cura di M. D'Antonio, ed Il Mulino, Bologna, pagg. 184-185.

[88] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2010), *Segnalazione AS659 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in «Bollettino» n° 4/2010.

Tale proposta è stata inserita nella segnalazione destinata a suggerire i contenuti della legge annuale sulla concorrenza ed appare finalizzata ad "arginare" la potestà legislativa esclusiva o concorrente attribuita alle regioni in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione nel 2001. Vale la pena sottolineare, però, che l'idea risale addirittura alla presidenza di Amato, che la inserì nel suo discorso di presentazione della Relazione annuale del 1996[89] (e, probabilmente, non è un caso che in quello stesso anno l'Autorità pubblicava la prima ricerca sugli esiti delle segnalazioni dell'Autorità[90], di cui abbiamo già detto).

Sempre nell'ottica di rafforzare i poteri di segnalazione, la seconda proposta avanzata riguarda invece la possibilità di attribuire all'Autorità una speciale legittimazione *ex lege* ad impugnare, tramite ad esempio l'Avvocatura generale dello Stato, l'atto amministrativo in contrasto con la disciplina della concorrenza e del mercato, laddove vi sia una denuncia che evidenzi la lesione degli interessi che l'Autorità è preposta a tutelare[91]. A tale scopo, si dovrebbe prevedere un termine di impugnativa per l'Autorità, decorrente dalla segnalazione, e che dovrebbe in ogni caso pervenire nei termini stabiliti per l'impugnativa dell'interessato. Tale impugnativa dovrebbe essere preceduta dall'emanazione di un parere motivato nel quale l'Autorità indichi gli specifici profili delle violazioni riscontrate. L'amministrazione responsabile avrebbe poi un certo termine di tempo per conformarsi ai rilievi dell'Autorità; in caso di mancata ottemperanza al parere motivato, l'Autorità potrebbe successivamente adire il giudice amministrativo.

Tali soluzioni sono legate dal fatto che, in qualche modo, introducono una forma di concorrenza fra le amministrazioni. Le regioni e gli enti locali, infatti, non sono più i soli soggetti legittimati a svolgere la funzione amministrativa della regolazione e della governance del territorio ma, almeno per ciò che attiene la promozione della concorrenza, si trovano appunto "in concorrenza" con l'Antitrust.

Ciò andrebbe nella direzione auspicata da alcuni studiosi, secondo i quali la corruzione non si riduce (solo) incrementando il livello di concorrenzialità dei mercati in cui operano le imprese, ma introducendo quest'ultima fra gli stessi burocrati[92]. Infatti, come è stato rilevato, "maggiore è l'estensione del potere dei burocrati, più facile è per loro esigere, o stimolare l'offerta, di tangenti. L'indicazione di politica che emerge su questo punto è dunque di ridurre il grado di monopolio esistente nell'esercizio di una determinata funzione amministrativa, di cui vanno sempre attentamente valutati costi e benefici di esclusività nel suo esercizio e, laddove possibile, creare forme di concorrenza o comunque di esercizio congiunto di funzioni"[93].

[89] "La presenza di leggi istitutive di concessioni al di fuori dell'articolo 43 (*della Costituzione*, ndr), di leggi attuative dell'articolo 43 al di fuori dei suoi presupposti e di leggi contrarie ai principi della concorrenza, che è tra i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e che di sicuro ha un autonomo valore costituzionale nell'ordinamento interno, rende vivo il bisogno di un sindacato di costituzionalità. Troppo rare e sporadiche sono le occasioni in cui quest'ultimo può essere sollecitato attraverso controversie non aventi a oggetto la violazione delle norme antitrust. Su questa premessa l'Autorità si ripromette di farsi parte diligente nei procedimenti aventi a oggetto sue decisioni davanti al giudice amministrativo al fine di chiedere al medesimo giudice l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale di leggi eventualmente contrarie alla concorrenza. Può essere altresì valutato se non possa essere ammissibile che la stessa Autorità, nell'ambito della sua attività istruttoria, sollevi direttamente tali questioni dinanzi alla Corte Costituzionale. L'Autorità, infatti, non svolge funzioni di amministrazione attiva, perseguendo interessi pubblici particolari, ma è investita di funzioni di controllo per l'obiettiva applicazione della legge, che esercita in posizione di indipendenza e neutralità a tutela dell'ordinamento. D'altronde, già da tempo la Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimazione a proporre questioni di legittimità costituzionale di organi, come la Corte dei Conti in sede di controllo, che, se pure soggettivamente estranei alla organizzazione giurisdizionale, esercitano funzioni di aggiudicazione in posizione *super partes*". G. Amato (1996), *Relazione sull'attività svolta nel 1995*, in Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2000), *Dieci anni di antitrust. 1990 – 2000*, pagg. 78-79, Roma.

[90] P. L. Parcu (1996), *op. cit*.

[91] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2008), *Segnalazione AS453 – Considerazioni e proposte per una regolazione pro concorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica*, in «Bollettino» n° 17/2008.

[92] D. Di Gioacchino, M. Franzini (2008), *Bureaucrats' Corruption and Competition in Public Administration*, in «European Journal of Law and Economics», 2008, n° 26, pp. 291-306.

[93] V. Visco Comandini (2010), *op. cit.*, pag. 14.

Bibliografia

AIFI (2010), *Il mercato italiano del Private Equity e Venture Capital nel 2009*, Milano, 15 marzo 2010

Alfiero C. (1995), *Le criminalità organizzate nell'Italia meridionale continentale: camorra, 'ndrangheta, sacra corona unita*, in «Atti del 1° Seminario Europeo "Falcon One" sulla Criminalità Organizzata Roma, 26 - 27 - 28 aprile 1995», disponibile sul sito www.sisde.it

Amato G. (1996), *Relazione sull'attività svolta nel 1995*, in Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2000), *Dieci anni di antitrust. 1990 - 2000*

ANCE (2009), *Secondo Rapporto sulle infrastrutture in Italia*

Anselmo M. e Braucci M. (2008), *Questa corte condanna. Spartacus, il processo al clan dei Casalesi*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli-Roma, 2008

Arisi E., Esposito F. M. (2008), *Un bilancio dell'efficacia dell'attività di* advocacy *dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, «Economia e politica industriale», n° 2

Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio (2008), *Dodicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria*, ACRI, Roma

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1993), *Indagine conoscitiva, IC 1 - Settore del calcestruzzo*, 1 dicembre 1993

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2000), *Dieci anni di antitrust. 1990 - 2000*, pag. 32

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2007), *Segnalazione AS387 - Modalità di svolgimento della gara per l'affidamento del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale 1-Palermo*, in «Bollettino» n° 15/2007

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2008), *Segnalazione AS453 - Considerazioni e proposte per una regolazione pro concorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica*, in «Bollettino» n° 17/2008

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2008), *Segnalazione AS486 - Gestione di servizi idrici e ambientali nelle regione Sicilia*, in «Bollettino» n° 42/2008

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2010), *Segnalazione AS659 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in «Bollettino» n° 4/2010

AA.VV. (2007), *I cambiamenti del sistema bancario in Umbria*, ed Franco Angeli, Milano

Baglioni A. (2009), *Liberalizzazione, concentrazione e diversificazione del sistema bancario italiano*, in «Economia e politica industriale», n° 3/2009

Barucci P. (2008), *Mezzogiorno e intermediazione impropria*, ed. Il Mulino, Bologna

Bianchi P. (1992), *Teoria dell'impresa e sviluppo economico*, in «Il Mezzogiorno. Sviluppo o stagnazione? », a cura di M. D'Antonio, ed Il Mulino, Bologna

Bianco M., Bripi F. (2009), *Egli oneri burocratici per l'attività di impresa: differenze territoriali*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2

Cannari L. (2009), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, «Seminari e convegni», n° 2

Cannari L., Franco D. (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, «Seminari e convegni», n° 4

Cappariello R., Zizza R. (2009), *Istruzione ed economia sommersa*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2

G. Cappiello, G. Mazzantini (2011), *La concorrenza per il mercato nei servizi pubblici locali: gli effetti dell'art. 23-bis della legge 133/2008*, in «Il diritto dell'economia», n° 4/2010

CENSIS (2003), *Senza la mafia il sud raggiunge il nord*, comunicato stampa del 20 febbraio 2003

Cerasi V., Crosato L. (2009), *Dimensione e concentrazione dei gruppi bancari italiani nell'ultimo decennio*, in «Economia e politica industriale», n° 3/2009

Ciaccio G. (2009), *La criminalità organizzata nelle regioni meridionali: effetti sullo sviluppo economico e sul costo dei servizi pubblici locali*, in «Economia Pubblica», n° 1-2

CNEL (2010), *L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia di alcune regioni del Nord Italia*, in «Documenti» n° 17, febbraio 2010

Colombo L., Turati G. (2002), *La dimensione territoriale nei processi di concentrazione dell'industria bancaria italiana*, in «Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza», n° 50, novembre 2002

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari (1993), *Relazione su: insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali*, Roma, 17 dicembre 1993

Corte dei conti, sezione delle autonomie (2010), *Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province*, deliberazione n° 14/AUT/2010/FRG, 22 giugno 2010

Daniele V. (2002), *Il costo dello sviluppo. Note su sistema creditizio e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, «working paper», dicembre 2002

Di Giacinto W., Micucci G., Montanaro P. (2009), *Effetti macroeconomici del capitale pubblico: un'analisi su dati regionali*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2

Di Gioacchino D., Franzini M. (2008), *Bureaucrats' Corruption and Competition in Public Administration*, in «European Journal of Law and Economics», 2008, n° 26

Draghi M. (2009), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, intervento d'apertura in occasione del convegno tenutosi a Roma il 26 novembre 2009

Draghi M. (2011), *Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici*, intervento tenuto presso l'Università degli studi di Milano l'11 marzo 2011

Fiorentino L. (2009a), *Attività di impresa della criminalità organizzata e distorsioni della concorrenza*, intervento tenutosi il 17 aprile 2009 a Casal di Principe all'interno del ciclo di incontri «Cultura e legalità per lo sviluppo», disponibile sul sito www.agcm.it

Fiorentino L. (2009b), *Sud: sviluppo sostenibile*, intervento tenuto presso il XXX° Meeting per l'amicizia tra i popoli il 25 agosto 2009, Rimini, disponibile sul sito www.agcm.it

Galullo R., Oddo G. (2008), *Acquedotti con infiltrazioni, mafiose*, in «Il Sole 24Ore» del 30 luglio 2008

Giordano R., Tommasino P. e Casiraghi M. (2009), *Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2

Giordano R., Tommasino P. (2011), *Public sector efficiency and political culture*, in «Temi di discussione», n° 786

Golden M., Picci L. (2006), *Corruption and the management of public works in Italy*, in «International Handbook on the Economics of Corruption», a cura di Ackerman S.R., ed. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton

Grillo M. (2003), *Concentrazioni bancarie e sviluppo del Mezzogiorno*, in «Economia e politica industriale», n° 120/2003

ISTAT, *Conti economici delle risorse e degli impieghi*, vari anni

ISTAT, *Conti economici territoriali*, vari anni

Mediobanca (2009), *Le Società controllate dai maggiori Comuni italiani: bilanci - Edizione 2009*, disponibile sul sito blog.civicum.it

Pammolli F., Cicciomessere R., Salerno N.C. (2008), *Mezzogiorno d'Italia, primo baedeker dello sviluppo territoriale e regionale*, CERM, Rapporto 2/2008

Pammolli F., Cambini C. e Giannaccari A. (2007), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, ed. Il Mulino, Bologna

Panizza R. (2002), *Recenti trasformazioni del sistema bancario italiano e il rapporto con il sistema delle piccole imprese*, in «Studi e note di economia»

Parcu P. L. (1996), *Stato e concorrenza. L'attività di segnalazione dell'Autorità antitrust: contenuti, efficacia e prospettive*, in «Temi e problemi», n° 4

Rassu R., Saporito G. (2009), *I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio*, in "Mezzogiorno e politiche regionali", a cura di Banca d'Italia, collana «Seminari e convegni», n° 2

Rossi G. (2000), *Governo, Magistratura e Autorità garante della concorrenza e del mercato: tre diverse filosofie dell'Antitrust*, in «Concorrenza e Autorità Antitrust. Un bilancio a 10 anni dalla legge», Roma

Sapienza R. (2009), *Brevi puntualizzazioni sul tema dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese nel Mezzogiorno italiano: il caso dell'eccessiva durata delle procedure giudiziarie*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n° 3/2009

Scarpa C. *et al*. (2009), *Comuni S.p.A. Il capitalismo municipale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2009

Tabellini G. (2010), *Culture and institutions: economic development in the regions of Europe*, in «Juornal of the European Economic Association», vol. 8

Vannucci A. (2010), *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, disponibile sul sito www.astrid.it

Vigneri A. (2010), *I servizi pubblici (in particolare locali)*, in «La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi», a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli Editori

Visco Comandini V. (2010), *Profili economici della corruzione*, in «La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi», a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli Editori.

Roma, luglio 2011 - Studio Centrone S.r.l.