

OSSERVATORIO SULLE LIBERALIZZAZIONI IN ITALIA

Sintesi del Rapporto

Obiettivi e metodologia

L'Osservatorio ha l'obiettivo di definire e monitorare nel tempo il grado di concorrenza e di apertura di alcuni importanti settori di attività in Italia, verificando lo stato di avanzamento delle liberalizzazioni.

Si vuole in questo modo fornire uno strumento che fornisca periodicamente una rassegna sintetica e ragionata su quanto sta avvenendo sul piano delle politiche del cambiamento, per stimolare le istituzioni verso una scelta strategica di sviluppo del Paese che porti a migliorare l'efficienza del sistema economico nazionale, ne incrementi la competitività e stimoli la domanda aumentando il potere d'acquisto delle famiglie.

L'Osservatorio si propone di stimare quanto costa alla collettività (famiglie e imprese) il ritardo strutturale accumulato nei settori investigati e quanto incidono le inefficienze generate dalle protezioni assicurate agli offerenti attuali a scapito di quelli potenziali.

Per sviluppare questo percorso di ricerca sono stati analizzati 6 settori:

- commercio al dettaglio alimentare
- commercio al dettaglio non alimentare
- distribuzione di carburanti
- distribuzione di farmaci
- servizi finanziari (banche)
- servizi assicurativi

Per ogni settore si è cercato di qualificare la direzione, la diffusione e il tempo di realizzazione delle liberalizzazioni, individuando per ogni specifica attività la strada di più efficace apertura al mercato.

Al riguardo, esistono almeno tre diverse tipologie di settori:

1. quelli per i quali sono necessari nuovi impianti di erogazione (ad esempio, i carburanti)
2. quelli per i quali è sufficiente facilitare una ricanalizzazione delle merci (ad esempio, i farmaci)
3. quelli per i quali è necessario incidere sulla governance del settore (ad esempio, i settori di pubblica utilità locale)

Sintesi dei risultati

A livello complessivo, cioè come somma dei sei settori analizzati e considerando l'intero sistema di famiglie e imprese, gli effetti dei ritardi strutturali del Paese e delle inefficienze evidenziate rispetto agli altri contesti europei presi come punto di riferimento, corrisponde ad

oltre 20 miliardi di euro

pari al

2,2% dei consumi annuali delle famiglie

o all'

1,3% del PIL

Ciò significa che se per i mercati analizzati si perseguissero politiche di maggiore liberalizzazione come quelle indicate nel rapporto, si potrebbe ottenere un risparmio per il sistema di famiglie e imprese in grado di incidere del 2,2% sui consumi complessivi e dell'1,3% sul PIL. Risultati di grande rilievo, soprattutto in considerazione dell'attuale situazione di stasi dei consumi e di "crescita zero" dell'intero sistema economico del Paese.

Questa evidenza rappresenta il risultato di contributi molto diversi da parte dei singoli settori di attività. Nel dettaglio questi sono i guadagni di efficienza potenziali raggiungibili grazie alle liberalizzazioni:

Commercio al dettaglio alimentare:	5.633 mio euro
Commercio al dettaglio non alimentare:	2.504 mio euro
Distribuzione carburanti:	744 mio euro
Distribuzione farmaci:	67 mio euro
Servizi finanziari (banche):	7.100 mio euro
Servizi assicurativi:	4.100 mio euro

Due sono quindi le voci più significative: da un lato quella relativa al settore del commercio, alimentare e non alimentare, e dall'altro quella dei settori bancari e assicurativi. Sono entrambe voci importanti, che fanno riferimento a comparti strategici e vitali per lo sviluppo del Paese e hanno un forte significato anche nei bilanci delle famiglie. Un'iniezione di maggiore apertura del mercato avrebbe quindi impatti estremamente rilevanti.

Minori impatti economici ma tangibili effetti "psicologici" possono riscontrarsi anche nella distribuzione di carburanti e farmaci. Si tratta, infatti, di mercati molto sensibili per i consumatori, con prodotti di utilizzo regolare e sui quali l'effetto di una riduzione dei prezzi per maggiore liberalizzazione sarebbe immediatamente percepito.

Risultati dei singoli settori

Commercio al dettaglio alimentare

La distribuzione commerciale alimentare italiana soffre di un ritardo evolutivo rispetto gli altri Paesi europei evidente e ormai noto a tutti, che si manifesta attraverso una radicata presenza del dettaglio tradizionale e di altre formule commerciali (ad esempio, gli ambulanti) e, per converso, con una penetrazione della Distribuzione Moderna Organizzata (DMO) ancora lontana dai livelli raggiunti altrove in Europa (soprattutto sulle grandi superfici degli ipermercati) e con dimensioni d'impresa che non consentono forti economie di scala.

Molte sono le ragioni di questo ritardo: alcune vanno ricercate nella configurazione del territorio, nell'aggregazione della popolazione in numerosi comuni di dimensioni piccole e medie, nella difficile viabilità, nelle tradizioni socio-culturali degli Italiani che sono abituati al piccolo negozio; ma **molto è dipeso da normative che poco hanno incentivato un processo di modernizzazione del settore**, spesso proponendo, soprattutto a livello locale, modelli di evoluzione del commercio più orientati a tutelare interessi corporativi che a soddisfare i bisogni della maggioranza dei cittadini.

Prendendo infatti il numero di mq di superficie di ipermercati e supermercati per 1000 abitanti in Italia rispetto agli altri principali Paesi europei (Francia, Germania, Inghilterra e Spagna) si può calcolare che **l'Italia soffre un ritardo strutturale nella dotazione di servizi commerciali moderni rispetto alla media continentale di 8 anni e di ben 17 anni rispetto al Paese con la maggiore presenza di Distribuzione Moderna, cioè la Germania.**

Per valutare il costo per il sistema economico di questa arretratezza della distribuzione commerciale alimentare italiana, lo studio ha considerato 4 fattori, valutandone il differenziale rispetto alla media europea: il gap strutturale (la minore presenza della Distribuzione Moderna), lo sviluppo contenuto dei discount, la bassa penetrazione delle marche commerciali (cioè le marche dei distributori) e un generale fattore di inefficienza dovuto a un contesto complessivo di freno, a sua volta imputabile alle difficoltà logistiche, alla rigidità del mondo del lavoro, agli alti costi energetici, ecc.

Riportare questi 4 indicatori sui valori medi dei Paesi europei assunti come benchmark (Francia, Germania, Uk, Spagna), attraverso un processo di liberalizzazione del mercato che consenta alla Distribuzione Moderna di crescere ed esprimere tutto il suo potenziale in favore del potere d'acquisto del consumatore, significherebbe

un minor costo per il sistema economico di 5.633,2 mio euro,
pari 5,07 dei consumi commercializzabili alimentari,
allo 0,61% dei consumi finali delle famiglie e allo 0,37% del PIL.

Il contributo maggiore al risultato finale proviene dalla riduzione del gap strutturale, cioè dal fatto di eliminare i vincoli allo sviluppo della DMO: 3.404 mio euro pari al 3,07% dei consumi commercializzabili alimentari; segue il recupero di efficienza dovuto alla riduzione dei limiti di contesto (911,1 mio euro, pari allo 0,82% dei consumi alimentari); poi il maggior sviluppo dei discount (661,4 mio euro, pari allo 0,6% dei consumi alimentari) e infine l'incremento del peso delle marche private (656,7 mio euro, pari allo 0,59% dei consumi alimentari).

Commercio al dettaglio non alimentare

E' un settore estremamente diversificato al proprio interno: ogni comparto ha proprie specificità e caratteristiche.

Esistono tuttavia connotazioni strutturali comuni che lo differenziano chiaramente rispetto agli altri Paesi europei. In particolare questi elementi fanno riferimento **all'elevato numero di punti vendita** (in assoluto e per abitante), **al basso peso della Distribuzione Moderna** (secondo le stime Federdistribuzione pari solo al 36,3%), **al basso livello di concentrazione distributiva** (la quota delle prime 5 aziende è di poco superiore al 5% mentre altrove è sempre superiore al 10%, con punte oltre il 25% nei Paesi Scandinavi). E' quindi anch'esso un settore che sconta un ritardo di modernizzazione rispetto ai benchmark europei.

Per stimare i costi di questo ritardo lo studio ha valutato le potenzialità di ricanalizzazione delle vendite dai negozi più tradizionali verso quelli moderni, ossia Grandi Superfici Specializzate e Ipermercati/Superstore, nell'ipotesi che siano eliminati i vincoli all'espansione della DMO, fatto che garantirebbe ai consumatori maggiori opportunità d'acquisto a prezzi convenienti, restituendo così capacità di spesa.

L'intero mondo non alimentare è stato segmentato in **10 fondamentali macro-comparti**: Abbigliamento e calzature, Elettronica di consumo, Mobili e arredamento, Bricolage, Articoli per lo sport, Prodotti di profumeria, Edutainment, Prodotti di ottica, Tessile, Giocattoli.

Esaminando i prevalenti comportamenti di acquisto dei consumatori, mediante un'indagine ad hoc su un campione di shoppers, per ciascuno di questi macro-comparti è stata effettuata una classificazione analitica dei prodotti in beni problematici (prevalentemente venduti nei negozi tradizionali specializzati), beni in via di banalizzazione (venduti sia nei negozi tradizionali specializzati che nelle Grandi Superfici Specializzate) e beni banalizzati (venduti anche in ipermercati e superstore); successivamente, attraverso il calcolo di un "coefficiente di modernizzazione", è stata stimata la potenziale ricanalizzazione verso la DMO ed il corrispondente risparmio dal punto di vista del prezzo d'acquisto per i consumatori.

Ne è risultato un

potenziale risparmio per le famiglie di 2.504 mio euro

(è il costo sostenuto dal sistema per il ritardo strutturale del settore),
pari al 2,24% dei consumi commercializzati non alimentari,
pari allo 0,3% dei consumi complessivi delle famiglie.

Totale commercio al dettaglio non alimentare 2.504 mio euro, così composto:

Abbigliamento e calzature	557 mio euro
Elettronica di consumo	659 mio euro
Mobili e arredamento	426 mio euro
Bricolage	477 mio euro
Articoli per lo sport	114 mio euro
Prodotti di profumeria	40 mio euro
Edutainment	116 mio euro
Prodotti di ottica	26 mio euro
Tessile	71 mio euro
Giocattoli	18 mio euro

Distribuzione carburanti

Il sistema distributivo dei carburanti in Italia appare ancora arretrato rispetto ad altri Paesi europei e chiuso all'ingresso di nuovi operatori. Questo determina un prezzo industriale e finale del prodotto più alto, con conseguente danno per consumatori e imprese.

Le caratteristiche del settore sono:

- elevato numero di impianti (22.450 rispetto agli 8.400 della Spagna, ai 9.700 del Regno Unito, ai 13.500 della Francia e ai 15.000 della Germania);
- bassa penetrazione del self-service (28% rispetto a più del 90% per Francia, Germania e Regno Unito);
- bassa penetrazione delle vendite di prodotti non-oil, che altrove costituiscono un'importante fonte alternativa di guadagno per i gestori;
- ridotta presenza della GDO, con una quota di mercato di circa l'1% a fronte di più del 50% in Francia, del 28% nel Regno Unito e del 7% in Germania.

L'intera filiera è poi connotata dalla presenza di operatori integrati verticalmente, le compagnie petrolifere, che hanno quote di mercato dominanti nelle diverse fasi di raffinazione, stoccaggio, logistica e distribuzione.

Questa situazione deriva dal fatto che sotto l'aspetto normativo, **le disposizioni emanate dalle Regioni hanno nei fatti introdotto una serie di vincoli all'apertura di nuovi impianti** (principalmente bacini e contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e superfici minime), contraddicendo in questo modo lo spirito della legge Bersani del 1998 che era invece finalizzata ad un ammodernamento complessivo della rete distributiva.

Proprio alla luce di questo quadro, nel dicembre 2005 **la Commissione Europea ha aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia**, imputata di non rispettare, a causa dei vincoli normativi, l'ordinamento europeo per quanto riguarda la libertà di stabilimento di ogni impresa europea in qualunque Paese dell'unione. Di fronte all'immobilismo italiano, il procedimento europeo è proseguito nel giugno 2007 con l'invio al governo italiano di un "parere motivato" e successivamente nel febbraio 2008 con il deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia.

Di fronte a questi passi della Commissione, **nell'agosto 2008 il Parlamento ha approvato, nel testo della manovra economica, un provvedimento che ha risposto punto per punto ai rilievi della Commissione Europea.** In particolare il testo dichiara inammissibili per le nuove aperture di distributori i vincoli legati a contingentamenti numerici, alle distanze tra gli impianti, alle superfici minime o a qualsiasi altra restrizione o obbligo circa la possibilità di offrire attività e servizi alternativi.

In questo modo si è reso più aperto il mercato all'ingresso di nuovi operatori, tra i quali la GDO. **E' ora indispensabile che le Regioni, titolari della normativa di riferimento, provvedano a modificare i propri ordinamenti per recepire le direttive contenute nel testo normativo nazionale.**

La stima dei benefici per il sistema economico è stata fatta ipotizzando che la GDO possa aprire 500 nuovi impianti presso le sue strutture commerciali, garantendo ai clienti uno sconto del 10% sul prezzo finale. In questo modo arriverebbe ad avere una quota di mercato pari al 9,5%, ancora contenuta ma in grado di portare uno stimolo anche all'ammodernamento dell'intera rete distributiva.

Il risparmio per i cittadini sarebbe così quantificabile in 744 mio euro,
pari all'1,67% del valore del mercato.

Distribuzione farmaci da banco

In Italia la distribuzione dei farmaci è sempre stata limitata alle sole farmacie e il prezzo dei prodotti determinato dalle case farmaceutiche.

Nel 2005 il decreto Storace ha consentito al farmacista di poter effettuare uno sconto sul prezzo consigliato dal produttore fino a un massimo del 20%. Nel 2006 il decreto Bersani ha introdotto diverse novità, tra le quali **la possibilità di vendere farmaci da banco (OTC) e farmaci non soggetti a prescrizione medica (SOP) al di fuori delle farmacie, purché in spazi appositi e con la presenza di un farmacista.** Inoltre è stata data la possibilità di poter applicare liberamente sconti su questi prodotti, quindi anche superiori al 20%.

Il mercato di OTC + SOP pesa circa il 10% dell'intero settore dei farmaci, per una valorizzazione di poco superiore ai 2 miliardi di euro.

Gli effetti del decreto Bersani, a 2 anni di distanza dalla sua emanazione, hanno prodotto **l'apertura di poco più di 2000 parafarmacie e di quasi 250 corner nella GDO**, questi ultimi prevalentemente nelle grandissime superfici, le uniche in grado di sostenere i costi dello spazio dedicato e dei farmacisti (2 o 3 per punto vendita per sostenere gli orari di apertura) per un fatturato finora molto contenuto.

Quindi una liberalizzazione ancora molto limitata, sia dal punto di vista dei farmaci coinvolti che da quello dei nuovi punti vendita. Infatti, in termini di quota di mercato a valore, secondo i dati IRI e IMS Health relativi al 1° trimestre 2008, il peso della GDO negli OTC e SOP non supera l'1,7% e le parafarmacie sono al 2,8%. Il 95,5% di questo segmento di mercato rimane dunque ancora nelle mani dei farmacisti.

Nell'arco del 2007 il risparmio per le famiglie dovuto agli acquisti di OTC e SOP al di fuori delle farmacie può essere stimato in 9,5 mio euro.

Per fare un'ipotesi di quale potrebbe essere in futuro il vantaggio per le famiglie italiane di questa parziale liberalizzazione si è valutato, in un quadro di permanenza dell'attuale status normativo, una crescita naturale del numero di corner GDO e parafarmacie sulla base delle indicazioni finora mostrate dal mercato, allineando la crescita dello stesso mercato dell'autocura a quella degli altri Paesi europei. Per i prodotti venduti nella GDO è stato ipotizzato uno sconto rispetto alle farmacie del 20% e per le parafarmacie del 3%.

Ne risulta un possibile risparmio per la collettività di 67,2 mio euro.

Risparmi significativamente maggiori potrebbero provenire se si togliesse il vincolo della presenza del farmacista, perlomeno per quanto riguarda gli OTC. In questo caso un numero molto più consistente di punti vendita della GDO potrebbe trattare questi prodotti, con il risultato di aumentare la concorrenza e quindi la riduzione del prezzo, migliorando al tempo stesso la diffusione del prodotto e il servizio offerto al cittadino.

Servizi finanziari (banche)

Nel sistema bancario nazionale esistono condizioni svantaggiose per la clientela rispetto a quanto avviene negli altri Paesi. Ciò vale sia per le famiglie che per le imprese e sia per la gestione della liquidità che per il credito.

Per misurare la concorrenza nel settore bancario gli indicatori più rilevanti sono il turnover dei clienti e il peso del retail banking: più sono bassi e meno il sistema è permeato da concorrenza. In Italia in un anno solo l'8% delle famiglie cambia banca e la quota del retail banking sul PIL è circa del 2%, rispetto al 4,2% del Regno Unito, al 3,3% della Spagna e al 2,5% della Francia (solo la Germania ha una percentuale inferiore: 1,7%).

E' quindi un settore nel quale occorre ancora incentivare la competitività tra operatori, come più volte riscontrato dall'Antitrust e dalla Banca d'Italia.

Gli svantaggi per famiglie e imprese sono relativi sia al livello di interessi passivi e i costi di finanziamento che alla gestione dei conti correnti e delle liquidità. Alcune esemplari evidenze in merito:

- Tassi sul credito al consumo: Italia +1,2 p.p. rispetto all'area Euro (elaborazioni Cermes su dati BCE)
- Mutui: Italia +0,7 p.p. rispetto all'area Euro (elaborazioni Cermes su dati BCE)
- Spesa annua di gestione di un c/c in Italia pari a 182 euro, contro 161 in Germania, 99 in Francia, 40 nel Regno Unito e 34 in Olanda (AGCM: indagine conoscitiva IC32)
- Interessi passivi sui prestiti a tasso fisso e in c/c: Italia +0,5 p.p. circa rispetto all'area Euro (elaborazioni Cermes su dati BCE).

A questi maggiori costi diretti per i clienti del sistema bancario si sommano anche costi indiretti:

- inefficienza nello screening dei progetti imprenditoriali, dovuto proprio alla modesta concorrenza effettiva presente sul mercato;
- complessità delle forme contrattuali: maggiore probabilità di sopportare costi non necessari o riducibili; forte difficoltà di comparazione di prodotti offerti da banche diverse, che comporta elevati costi di ricerca che rendono improbabile lo spostamento da una banca all'altra;
- costi connessi a pratiche di tying (vendita di un prodotto condizionata alla vendita di un altro, ad esempio la concessione di un mutuo subordinata all'apertura di un conto), che determinano costi aggiuntivi e maggiori difficoltà di uscita *versus* spostamento di banca.

Il sistema appare inoltre relativamente inefficiente anche per situazioni di contesto:

- costo di gestione del contante più elevato che negli altri Paesi,
- squilibrata distribuzione territoriale degli sportelli (60% al Nord, 20% al Centro e 20% al Sud),
- alti costi generati dalla risoluzione dei contenziosi, per i quali andrebbero cercate soluzioni più pratiche,
- elevati costi della sicurezza: il 50% delle rapine in tutta Europa avviene in Italia.

Misure volte ad incrementare la concorrenza tra banche sono state inserite dai decreti Bersani, soprattutto per accrescere la concorrenza nel banking per le famiglie,

intervenendo sulla portabilità dei mutui e sulla simmetria tra variazioni dei tassi attivi e passivi. Gli effetti di questi provvedimenti sono ancora in discussione, anche se qualche risultato dal punto di vista del calmieramento dei costi bancari sembra che sia stato ottenuto.

Ulteriori interventi attuabili per ridurre i prezzi dei servizi bancari possono essere il **favorire l'ingresso delle banche straniere**, già parzialmente avvenuto, e **l'individuazione di contratti base standard**, da rendere obbligatori nell'offerta formulata ai singoli clienti e che dovrebbero contenere condizioni e caratteristiche molto semplici e predeterminate e – come tali – del tutto note e confrontabili.

Per capire quale potrebbe essere il risparmio per famiglie e imprese nel caso di maggiore concorrenza tra operatori è stata formulata l'ipotesi di riallineamento di alcune condizioni di mercato a quelle dell'area euro.

In particolare, sono stati corretti gli interessi bancari per famiglie (+0,7 p.p.) e imprese (+0,5 p.p.) ed è stato ridotto il costo di gestione di un c/c di 65 euro.

Ne è risultato un risparmio per le famiglie di 3,1 miliardi di euro

pari allo 0,35% della spesa delle famiglie e allo 0,2% del PIL

e un risparmio per le imprese di 4 miliardi di euro

pari allo 0,3% del PIL.

Servizi assicurativi

E' un settore estremamente importante: il totale dei premi corrisposti è pari al 6,5% del PIL nel 2007. La sola RC auto e natanti rappresenta l'1,2% del PIL.

Il settore è stato oggetto di interventi da parte del legislatore in quanto **presentava vincoli alla concorrenza ed elementi distorsivi delle scelte dei consumatori, oltre a un incremento del differenziale tra premi e costi.**

Il settore appare molto concentrato (5 imprese rappresentano il 60% del mercato) e **solo il 3,5% degli assicurati ogni anno cambia compagnia.** E' questa l'immagine di un mercato ingessato nel quale è difficile muoversi per il cliente, con contratti di lunga durata e scarse informazioni per poter confrontare prodotti, in cui i vincoli a recedere (ora parzialmente rimossi) hanno sempre rappresentato un freno alla mobilità.

La profittabilità del settore è in crescita: il ROE (Return On Equity) è passato dal 4,8% del 1998 al 12,4% del 2007.

Per dare testimonianza di questa maggiore profittabilità si può osservare che esaminando solo il ramo danni (40% del totale) nel decennio 1998-2007 i premi sono saliti del 54% mentre i costi (oneri per sinistri) sono cresciuti solo del 28%. Nella RC auto (vale circa la metà del ramo danni) nello stesso periodo i premi sono saliti del 55% e i costi del 22%.

Negli ultimi due anni (2006 e 2007) secondo il Garante dei Prezzi i costi per le compagnie assicurative sono diminuiti del 10%, per l'introduzione dell'indennizzo diretto e per una maggiore virtuosità degli automobilisti, mentre le tariffe sarebbero aumentate del 2,5%.

Il settore assicurativo è stato tra quelli più interessati dai decreti Bersani, che hanno previsto:

- indennizzo diretto RCA,
- divieto di esclusiva per l'intero ramo danni,
- preventivatore unico on line RCA,
- possibilità di chiusura contratti di lunga durata

Gli effetti di questi provvedimenti devono ancora realizzarsi completamente e alcuni sono oggi in discussione. In particolare se pare che il rimborso diretto abbia abbassato i costi per le compagnie e abbreviato i tempi di rimborso per gli assicurati, più controversa è la questione sul divieto di esclusiva, che ha introdotto la figura del broker. Si tratta di una soluzione evolutiva nuova, densa di opportunità in termini di welfare effects, ma che potrebbe anche ereditare il potere di mercato finora in mano alle compagnie, se non accompagnata da alcuni ben precisi obblighi di informativa all'utente.

Per considerare i possibili effetti positivi per il sistema economico di famiglie e imprese generati da una maggiore liberalizzazione del mercato si è valutato **l'annullamento dell'incremento del gap tra sinistri e premi registrato negli ultimi 6 anni**, cioè dal 2001: il rapporto tra sinistri e premi (definito "Loss ratio") era infatti pari al 79% nel 2001 ed è arrivato al valore del 70% nel 2007, proprio per il maggiore aumento dei premi rispetto ai costi dei sinistri.

Nell'ipotesi che riesca a riportare questo rapporto "Loss ratio" sul valore del 79%

il risparmio per gli assicurati risulta pari a 4,1 miliardi di euro, equivalente allo 0,3% del PIL.