

IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

Rendita, posizioni dominanti, inefficienza: quali effetti sullo sviluppo regionale

a cura di
Renata Caselli

Firenze, novembre 2009

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE | 3 |
| 1. RENDITA, POSIZIONI DOMINANTI, INEFFICIENZA | 4 |
| 2. GLI EFFETTI SUL SISTEMA ECONOMICO REGIONALE | 8 |
| 2.1 Sospetti di rendita | 10 |
| 2.2 Gli effetti sui prezzi | 11 |
| 2.3 Gli effetti sul processo di accumulazione | 14 |
| 3. RENDITA DI SCARSITÀ NEI SERVIZI IMMOBILIARI: OPPORTUNITÀ O FRENO ALLO SVILUPPO? | 17 |
| 3.1 Dinamica e livello dei prezzi immobiliari | 17 |
| 3.2 Quali segnali dalle attività connesse all'uso della terra | 24 |
| 3.3 Opportunità e rischi connessi alle rendite di scarsità | 26 |
| 4. POSIZIONI DOMINANTI E INEFFICIENZA COME LIMITI ALLA COMPETITIVITÀ | 28 |
| 4.1 La sovraregolamentazione delle professioni come fonte di rendite di posizione | 28 |
| 4.2 Assetti istituzionali e posizioni dominanti nei servizi del credito | 39 |
| 4.3 Assenza di mercato e inefficienza nella pubblica amministrazione | 49 |
| 5 RIFLESSIONI SULLE POLITICHE | 62 |

AVVERTENZA

Il contributo è il risultato di un'ampia riflessione iniziata con il Prof. Giovanni Andrea Cornia dell'Università di Firenze, principale promotore dello studio. Alla sua realizzazione hanno partecipato Chiara Agnoletti (par. 3), Simone Bertini (par.3), Renata Caselli (par. 1, 3, 4.3, 5), Stefano Casini Benvenuti (par. 2), Enrico Conti (par. 4.1), Francesco Felici (par. 3), Claudia Ferretti (par. 4.3), Sabrina Iommi (par. 3), Donatella Marinari (par. 3), Andrea Taddei (par. 4.2). La stesura del testo è stata curata da Renata Caselli.

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, la Toscana ha registrato un ritmo medio di crescita inferiore a quello delle regioni più sviluppate dell'Italia e dell'Europa pur mantenendo elevati livelli di benessere della popolazione. Alla base di tale andamento vi è certamente una molteplicità di fattori sia endogeni che esogeni al sistema economico regionale tra cui: le caratteristiche strutturali del sistema produttivo e delle imprese (specializzazione produttiva in settori tradizionali, dimensione media di impresa molto piccola, bassa intensità industriale), un minore grado di apertura internazionale dei settori produttivi rispetto ad altre regioni, una limitata capacità di settori e imprese di accrescere l'efficienza tecnica e la produttività, una collocazione internazionale dei vari prodotti regionali che non beneficia particolarmente dell'emergere dei nuovi bacini di domanda.

Si è spesso sostenuto che, tra questi possibili fattori di freno alla crescita del sistema, la formazione di rendite sia uno dei più importanti e che esso abbia interessato la Toscana più di quanto ciò non sia avvenuto in altre regioni italiane.

Si ritiene implicitamente che la rendita costituisca un costo che il sistema economico potrebbe evitare, intervenendo sulle fonti che la generano e senza determinare effetti negativi con la sua eliminazione.

In realtà, quando si parla di rendita si fa riferimento a un insieme di fenomeni che hanno in comune il fatto di essere associati a un innalzamento dei prezzi di alcuni beni e servizi, ma che hanno anche molte caratteristiche che li distinguono reciprocamente. Si fa riferimento, in alcuni casi, alla remunerazione di fattori scarsi, come la terra di alto pregio; in altri, a rendite generate dalla presenza di posizioni dominanti, come nel caso di servizi erogati in condizioni di monopolio o oligopolio; in altri casi ancora, si tratta più propriamente di inefficienze che si generano in mercati protetti o addirittura per l'assenza di mercato, come nel caso della pubblica amministrazione.

Al fine di esaminare gli effetti sulla crescita o sulla distribuzione che questo variegato insieme di fenomeni determina è bene individuarne analogie e differenze da cui poter ricavare, in primo luogo, eventuali relazioni di causalità con le performance del sistema economico nel suo complesso; per stabilire, in secondo luogo, se tali relazioni costituiscano una specificità toscana; per riflettere, infine, su quali interventi potrebbero all'occorrenza contribuire a correggere le distorsioni rilevate.

1.
RENDITA, POSIZIONI DOMINANTI, INEFFICIENZA

L'aspetto che interessa valutare è se la presenza di rendite, o fenomeni anche impropriamente assimilabili, possa distogliere risorse economiche utilizzabili altrimenti in modo più produttivo, ovvero in modo da contribuire maggiormente ad accrescere la competitività del sistema.

L'attenzione su questo tema è stata posta anche nei passati decenni¹ e nasce dalla comune percezione che, in una regione come la Toscana, caratterizzata dalla presenza di un patrimonio ambientale, paesaggistico e culturale di alto pregio, vi sia stata negli anni una elevata propensione degli operatori economici (regionali e non) a investire risorse in settori che direttamente o indirettamente traggono vantaggio dalla presenza di tali qualità. La scarsità di queste risorse pregiate sarebbe dunque alla base della valorizzazione di attività di tipo immobiliare, edilizio, turistico che hanno acquisito negli anni un peso rilevante nel sistema economico regionale. E' dunque questo un fenomeno che può effettivamente aver caratterizzato questa regione più di altre. Ma vogliamo verificarlo.

Altri fenomeni da considerare sono quelli connessi alle cosiddette rendite di posizione o, detto in altri termini, alla presenza di posizioni dominanti soprattutto nel mercato di alcuni servizi. Questo avviene, ad esempio, in presenza di assetti istituzionali monopolistici o oligopolistici, oppure in presenza di sovra-regolamentazione per cui chi produce o offre i servizi può applicare prezzi più alti rispetto a quelli necessari a remunerare adeguatamente i fattori di produzione utilizzati. Può essere il caso dei servizi del credito, delle libere professioni, dei servizi di pubblica utilità.

Vi è infine il fenomeno dell'inefficienza che può colpire settori che entrano diffusamente nei consumi di imprese e famiglie e determinano perciò un aggravio dei loro costi non giustificato dalla quantità e/o dalla qualità dei servizi acquisiti. Un esempio per tutti è quello della pubblica amministrazione.

Sia la presenza di posizioni dominanti che di inefficienze (tecniche, economiche, gestionali, ecc.) determinerebbero un freno alla crescita pari all'effetto moltiplicativo della loro eliminazione.

Parliamo dunque di eventi economici che hanno un'elevata probabilità di verificarsi in un sistema economico, ma che hanno un modo di manifestarsi differente anche in relazione al segno e all'intensità degli effetti generati.

Al fine di specificare sia le caratteristiche di queste categorie economiche che dei loro effetti è utile distinguerli, in primo luogo, in base alla loro natura a seconda che si tratti di rendite di scarsità (assoluta e relativa), rendite da posizione dominante (connessa generalmente a specifici assetti istituzionali e di mercato), inefficienze (connesse ad assenza di stimoli alla concorrenza o di mercato). In secondo luogo, in base alle fonti da cui originano ovvero la non riproducibilità di un bene (ad esempio, la terra, un'opera d'arte), la localizzazione (diversamente favorita da pregio ambientale, vicinanza a centri di servizi e a infrastrutture), la presenza di barriere di mercato (ad esempio, per sovra-regolamentazione), assetti istituzionali oligo-monopolistici, infine, l'assenza di mercati.

Una rappresentazione sintetica dell'articolazione dei fenomeni descritti è riportata nella seguente tabella.

¹ Si veda ad esempio "Note su rendite e profitti: l'esperienza italiana" di Luigi Spaventa in *Moneta e credito*, Rivista trimestrale della Banca Nazionale del Lavoro, n. 4, 1973.

Tabella 1.1
 RENDITA, POSIZIONI DOMINANTI, INEFFICIENZA
 Natura, fonti, esempi di attività economiche

| FORTE | NATURA DEL FENOMENO CONSIDERATO | ESEMPI DI ATTIVITÀ ECONOMICHE |
|--|------------------------------------|--|
| Non riproducibilità | Rendita di scarsità | Servizi immobiliari |
| Localizzazione | | Attività che sfruttano i pregi del territorio (turismo, produzioni di qualità) |
| Sovraregolazione, barriere di mercato | Rendita di posizione, inefficienza | Libere professioni |
| Concorrenza imperfetta, oligo-monopoli | | Servizi bancari, servizi di pubblica utilità |
| Assenza di stimoli alla competitività | | PPAA |

Come si è detto, pur avendo natura e fonti diverse, i fenomeni richiamati hanno alcune caratteristiche comuni, tra loro fortemente interconnesse. La prima è che essi hanno generalmente origine in contesti a offerta rigida, ovvero in mercati dove per scarsità naturale, di produzione o per la presenza di vincoli istituzionali vi sono limiti all'espansione dell'offerta. Altro elemento comune è che spesso si ha a che fare con beni o servizi difficilmente sostituibili in termini quantitativi o qualitativi. La difficoltà a trovare beni o servizi succedanei accentua il carattere rigido dell'offerta, nel senso che può contribuire ad accrescere le pressioni dal lato della domanda. In alcuni casi, in particolare quando esistono vincoli artificiali al mercato (barriere all'entrata, monopoli legali, ecc.) oppure quando si ha a che fare con servizi di prossimità, servizi che per ragioni storico-culturali, tecnologiche e per convenienza economica vengono acquistati il loco da famiglie e imprese, i fenomeni in questione risultano favoriti da mercati protetti dalla concorrenza; è il caso dei servizi offerti in condizioni di oligo-monopolio e dei servizi tradizionali locali (credito, libere professioni, commercio, ecc.) poco orientati ai mercati esterni al contesto locale. Un'ultima caratteristica comune dei beni e dei servizi, quella per cui questi fenomeni vengono accomunati con l'accezione più negativa di rendita, è che essi sono tutti connessi a prezzi "elevati" e/o a dinamiche dei prezzi mediamente più marcate nel medio lungo periodo.

A fronte di queste familiarità, vi sono tuttavia alcune importanti differenze da considerare; anzitutto di carattere definitorio.

Nell'impostazione classica, la rendita è la remunerazione di un fattore produttivo scarso (la terra). Per *Adam Smith*, ad esempio, la rendita è la remunerazione della terra ma entra nella composizione del prezzo delle merci in modo diverso da come avviene nel caso di salari e profitti. Questi ultimi infatti determinano il livello del prezzo, *la rendita invece non è causa ma effetto del livello dei prezzi*; è dunque una componente differenziale o residuale. E poiché il prezzo delle merci si determina nel mercato, laddove l'offerta è rigida, sarà la domanda a determinare il prezzo e *la rendita esiste nella misura in cui tale prezzo risulterà eccedente alla somma tra salario e profitto*.

Per *Ricardo* la rendita è "quella parte del prodotto della terra che viene corrisposta al proprietario fondiario per l'uso delle proprietà originarie e indistruttibili del suolo" (Principi, Cap. 2). L'aspetto che caratterizza il suo modello è la teoria dei rendimenti decrescenti. Terre di diversa qualità e fertilità, e quindi con diversa produttività, danno origine a livelli differenziati di rendita; infatti per far fronte alla crescente domanda di produzione agricola, saranno messi a coltura terreni sempre meno fertili nei quali andrà via via crescendo il costo di produzione. Poiché però il ricavo dalla vendita della produzione deve coprire tutto il costo di produzione, il prezzo cui sarà venduto il prodotto sarà quello che si determina nelle terre marginali. Così, mentre nelle terre più fertili i proprietari terrieri percepiranno una rendita data dalla differenza tra prezzo di mercato e costo di produzione, nelle terre meno fertili non si realizzerà alcuna rendita. *La rendita per Ricardo è dunque un'eccedenza di remunerazione che si crea per effetto*

dei rendimenti decrescenti della terra e di cui si appropriano i proprietari terrieri (classe improduttiva²).

Un concetto di rendita fondiaria assoluta si ha con *Marx*, il quale lo mette in relazione alla presenza di una situazione di monopolio: la rendita assoluta nasce dal *prezzo di monopolio* dei prodotti agricoli reso possibile dall'esistenza della proprietà fondiaria; il prezzo di vendita di tali prodotti risulta generalmente superiore al loro valore (lavoro contenuto) perché, in condizioni di rendimenti decrescenti, la loro offerta risulta generalmente inferiore alla loro domanda. *La rendita (assoluta) esiste in quanto diritto di appropriazione dei proprietari terrieri*; egli ammette l'esistenza della rendita differenziale ma, ai fini della spiegazione dell'esistenza in quanto tale, svuota di significato il principio della fertilità decrescente. Egli esplicita (cosa che *Ricardo* non aveva fatto) la differenza tra prezzo della produzione (costo dei fattori produttivi più il saggio medio di profitto) e valore di scambio (che oscilla nel breve periodo intorno al prezzo di produzione per effetto della domanda e dell'offerta). Questa differenza può essere positiva o negativa; nel primo caso si crea un sovraprofitto (surplus rispetto al saggio medio di profitto) che le forze della concorrenza (tra le imprese di un settore o tra settori) tendono a fare sparire. Qualora però il processo produttivo richieda l'utilizzo di risorse naturali di particolare pregio o fertilità (risorse scarse non accessibili a tutti), la parte del sovraprofitto che viene destinata a remunerare i proprietari fondiari non viene eliminata dal meccanismo concorrenziale (rendita monopolistica). Naturale conseguenza del ragionamento di *Marx* è che, quanto più alta è la quota di valore di cui riescono ad appropriarsi i percettori di rendita, tanto minore è la capacità di accumulazione del capitale.

Con la *scuola marginalista* la teoria economica registra, rispetto all'impostazione analitica classica, un cambiamento radicale. Il nuovo schema pone al centro dell'attenzione le relazioni di scambio tra soggetti economici; le variabili fondamentali nella definizione di tali relazioni sono la domanda e l'offerta di beni e servizi e la determinazione del prezzo avviene per effetto dell'incontro tra queste due variabili³. Il fattore terra e ogni altro fattore scarso o non riproducibile viene trattato come altri beni e servizi del sistema; la determinazione del prezzo avverrà perciò in base alle stesse logiche valide per altri beni e servizi; la domanda sarà determinata dal fabbisogno o dall'utilità recata; l'offerta dalle disponibilità oggettive ma anche e soprattutto dalle aspettative di guadagno. Il prezzo "elevato" di un dato appezzamento di terra (di un vigneto) non sarà determinato esclusivamente dal costo reale (oggettivo) della corrispondente produzione ma anche dal fatto che vi sono soggetti disposti a pagare quel prezzo per quella terra⁴.

Da quanto detto risulta più chiara una prima differenza della rendita di scarsità (assoluta o differenziale) rispetto alle rendite da posizione dominante e alle inefficienze. La prima è conseguenza e non causa dell'aumento dei prezzi; si forma generalmente in un libero mercato e tende a crescere finché c'è disponibilità a pagare da parte di chi fa domanda. Negli altri due casi, sono i vincoli istituzionali e del mercato, che di fatto salvaguardano dalla concorrenza le rendite da posizione dominante e le inefficienze, la causa dell'aumento dei prezzi. In alcuni casi si opera in assenza di mercato (è il caso della pubblica amministrazione); in altri in mercati regolati o in monopoli naturali o legali (servizi del credito, servizi professionali, servizi di

² Per l'autore la rendita assoluta non esiste e perciò questa categoria non viene collocata all'interno di una teoria del valore: il valore di scambio di un prodotto può essere determinato dalla sua rarità (un'opera d'arte) ma, in generale, per la maggior parte dei beni e dei servizi esistenti, esso è determinato dal contenuto di lavoro; e la rendita non deriva né da lavoro diretto né da lavoro accumulato.

³ Si tratta di un approccio fondato sulla soggettività dei comportamenti, sui concetti di utilità-sforzo (marginali) derivanti per ogni soggetto da ogni azione economica. Da essi dipenderà quanto ognuno sarà disposto a pagare o a ricevere per una merce scambiata nel mercato. In altri termini, per ogni bene o servizio, il prezzo di mercato sarà determinato dall'incontro tra domanda e offerta e sarà pari al costo marginale di produzione. L'analisi viene affrancata da ogni considerazione connessa ad aspetti distributivi o a particolari considerazioni sulle forme di organizzazione sociale. Il modello è universalistico; e cioè ritenuto dai suoi esponenti valido in ogni forma di organizzazione sociale o della produzione.

⁴ In questo contesto teorico la rendita è ricondotta al differenziale di valore che si origina come eccedenza rispetto al costo opportunità di un uso peggiore dello stesso bene o servizio (ad esempio, la somma pagata a un fuoriclasse del calcio può risultare ben superiore a quella necessaria per garantire il suo buon allenamento, somma quest'ultima corrispondente alla normale remunerazione di un giocatore).

pubblica utilità); in altri ancora si opera in mercati liberi ma di fatto protetti dal requisito della vicinanza (servizi professionali, commerciali, riparazioni, ecc.).

Le considerazioni fatte hanno alcune rilevanti implicazioni anche ai fini delle politiche. La prima è che la rendita di scarsità non è a priori in contrapposizione con la crescita e la competitività del sistema regionale. Potrebbe essere un'opportunità (fattore endogeno) di sviluppo laddove costituisse la giusta remunerazione di una risorsa scarsa, non riproducibile e difficilmente sostituibile. In questo caso, occorrerebbe verificare eventualmente se la sua presenza determini effetti distorsivi sulla distribuzione dei redditi per poter, su questi, intervenire. La rendita di scarsità potrebbe però essere connessa ad attività poco innovative o arretrate. In questo caso, un eccessivo spostamento di risorse su tali attività sottrarrebbe risorse a impieghi alternativi maggiormente incentivanti della competitività; appositi sistemi di incentivi dovrebbero mirare a scoraggiare l'attività che origina rendita favorendo altri usi e quindi una maggiore capacità di accumulazione del sistema.

D'altro lato, le rendite da posizione dominante, talvolta derivano da assetti istituzionali che originano dalle caratteristiche strutturali del mercato (economie di scala, di scopo, ecc.); è il caso dei mercati monopolistici nell'ambito dei quali è possibile la formazione di sovraprofiti che vengono generalmente contrastati da interventi di tipo regolativo. Le esperienze delle autorità antitrust, di regolazione delle pubbliche utilità sono un esempio dell'opportunità di limitare il potere monopolistico sulla determinazione dei prezzi sostenuti dai soggetti del sistema economico.

Il caso delle inefficienze è ancora più netto: in quanto costi al di sopra di quelli minimi necessari a produrre un dato bene o servizio, a tecnologia data, vanno eliminate. Queste costituiscono davvero un costo che grava su famiglie e imprese, sottraendo risorse a impieghi migliori.

2. GLI EFFETTI SUL SISTEMA ECONOMICO REGIONALE

Le considerazioni fatte in precedenza si riferiscono ad attività presenti in ogni sistema economico. Si tratta ora di verificare se su questi aspetti vi sia una peculiarità toscana. Quest'eventualità è tanto più interessante in una fase del ciclo economico particolarmente critica come quella che il sistema economico nazionale e regionale stanno attraversando dal 2001: il PIL è stazionario, le esportazioni diminuiscono, gli investimenti arretrano e cala costantemente la produzione industriale. Ma in che misura queste criticità possono essere ricondotte alla presenza di rendite o inefficienze?

La letteratura recente sulla crisi del nostro paese riconduce l'inizio della perdita di competitività al venir meno degli elementi di forza che nei decenni trascorsi avevano favorito lo sviluppo italiano (piccole imprese produttrici di beni di consumo). In base a questa chiave di lettura, al contrario, questi elementi rappresenterebbero oggi un ostacolo all'ulteriore espansione dell'economia. In particolare, il riferimento è alla necessità di innovare e di mantenere alta la qualità dei prodotti sui mercati internazionali e al contempo alla difficoltà che presentano le imprese di piccola dimensione, fortemente specializzate nella produzione di beni tradizionali, a intraprendere significativi processi di miglioramento delle proprie produzioni, soprattutto per una certa idiosincrasia a indirizzarsi verso attività di ricerca e sviluppo. In termini più espliciti alcuni sostengono che la spontanea creatività dell'imprenditoria italiana abbia consumato il capitale di conoscenze lasciatogli in eredità dalla storia passata senza che sia stato adeguatamente sostituito da processi di acquisizione formale di nuove conoscenze tramite un più sistematico ricorso ad attività di ricerca e sviluppo.

Come si vede nelle cause del presunto declino del paese si individuano elementi che sono in Toscana ben più presenti che altrove. Tuttavia, è lecito nutrire qualche dubbio sul fatto che le cause principali delle difficoltà siano da ricercarsi nei luoghi in cui esse sono maggiormente avvertite. In altre parole, è ovvio che se un sistema perde competitività sui mercati internazionali, le prime ad avvertirne la crisi siano le imprese esportatrici industriali e quindi i sistemi locali in cui esse sono prevalentemente localizzate, ma non è altrettanto ovvio che le cause principali della crisi siano automaticamente da rintracciare dentro le stesse imprese-settori-luoghi. Un sistema economico moderno, qual è quello toscano, presenta un ben articolato intreccio di relazioni tra le sue diverse componenti, per cui la perdita di competitività è l'espressione della difficoltà dell'intero sistema e, paradossalmente, tali difficoltà potrebbero anche stare fuori dalle aree in cui la crisi è maggiormente avvertita: magari nel terziario che oramai rappresenta più del 70% del valore aggiunto regionale, oppure nelle aree urbane i cui servizi non necessariamente sono di qualità tale da consentire alle imprese industriali di stare con successo nei mercati internazionali, o potrebbe persino risiedere nell'indebolimento della capacità di intraprendere della società.

Uno dei segnali più preoccupanti delle difficoltà strutturali dell'economia toscana è rappresentato dall'andamento delle esportazioni che nel corso degli anni duemila è stato peggiore di quello già non brillante osservato a livello nazionale e che, dal 2001 al 2005, sono addirittura diminuite in valore. Ciò ha condotto a una riduzione consistente delle quote di mercato anche rispetto all'Italia che, a sua volta, ha perso quote sul commercio mondiale più di quanto abbiano fatto paesi simili. La preoccupazione nasce dal fatto che è sui mercati internazionali che si misura la competitività di un sistema. Inoltre sono le esportazioni (assieme alla spesa dei turisti) che fanno affluire redditi dall'esterno; redditi che serviranno a comprare i beni e i servizi di cui il sistema economico ha bisogno e che non è in grado di produrre al proprio interno.

Se distinguiamo il sistema economico regionale in base alla destinazione finale delle produzioni potremmo, in modo molto sintetico, individuare tre subsistemi: uno finalizzato a soddisfare le esigenze dei residenti; uno rivolto alle esportazioni; il terzo volto a garantire la

riproduzione del modello su scala più o meno allargata. Questa rappresentazione è particolarmente utile in quanto ripercorre il ragionamento fatto in precedenza circa il funzionamento dell'intero sistema: una comunità per realizzare un certo livello di benessere necessita che vi sia un sistema di imprese in grado di fornire i beni e servizi di cui ha bisogno, alcuni di questi saranno integralmente prodotti all'interno della comunità altri proverranno dall'esterno generando importazioni che la comunità dovrà essere in grado di pagarsi. Tra le varie possibili soluzioni quello più virtuoso consiste nell'esportare un valore di beni e servizi atto a pagare le importazioni necessarie per sostenere l'intero modello.

Posto in questi termini tra le tre componenti delineate deve esistere un rapporto equilibrato che può cambiare da comunità a comunità, oltre che nel tempo: ad esempio, se per soddisfare le proprie esigenze una comunità ha bisogno di meno importazioni, vi sarà meno bisogno di esportare. Inoltre, i tre subsistemi non sono indipendenti l'uno dall'altro: avendo la comunità una certa dotazione di fattori produttivi (alcuni dei quali scarsi), su di essi grava la domanda di tutti e tre i subsistemi e quindi anche i loro prezzi dipendono dalla pressione fatta da essi.

Un modo per verificare se la distribuzione dei fattori tra le diverse componenti sopra individuate sia più o meno equilibrata può essere quello di confrontare, nelle diverse regioni italiane, la rispettiva distribuzione dell'occupazione.

Tabella 2.1
DISTRIBUZIONE DELLE UNITÀ DI LAVORO TRA I DIVERSI SETTORI VERTICALMENTE INTEGRATI

| | Lombardia | Veneto | Emilia R. | TOSCANA |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Valori per 100 abitanti | | | | |
| Consumi | 20.8 | 19.1 | 21.6 | 21.3 |
| <i>privati</i> | <i>14.2</i> | <i>12.1</i> | <i>13.8</i> | <i>13.1</i> |
| <i>collettivi</i> | <i>6.6</i> | <i>7.0</i> | <i>7.8</i> | <i>8.2</i> |
| Investimenti | 5.5 | 5.5 | 5.0 | 4.3 |
| Rapporti con l'estero | 21.7 | 23.8 | 24.5 | 20.4 |
| <i>Esportazioni</i> | <i>20.8</i> | <i>21.8</i> | <i>22.7</i> | <i>18.1</i> |
| <i>Spesa turistica</i> | <i>0.9</i> | <i>2.0</i> | <i>1.8</i> | <i>2.3</i> |
| TOTALE | 48.1 | 48.3 | 51.2 | 46.1 |
| Composizione % | | | | |
| Totale consumi | 43.3 | 39.5 | 42.2 | 46.3 |
| <i>privati</i> | <i>29.5</i> | <i>25.0</i> | <i>27.0</i> | <i>28.5</i> |
| <i>collettivi</i> | <i>13.8</i> | <i>14.5</i> | <i>15.2</i> | <i>17.8</i> |
| Investimenti | 11.5 | 11.3 | 9.8 | 9.3 |
| Rapporti con l'estero | 45.2 | 49.2 | 48.0 | 44.3 |
| <i>Esportazioni</i> | <i>43.3</i> | <i>45.1</i> | <i>44.4</i> | <i>39.3</i> |
| <i>Spesa turistica</i> | <i>1.9</i> | <i>4.1</i> | <i>3.6</i> | <i>5.0</i> |
| TOTALE | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Dall'analisi emergono con chiarezza alcune caratteristiche della Toscana:

- la più forte specializzazione nel subsistema diretto a soddisfare i residenti in termini di consumi privati, ma soprattutto di consumi collettivi; ciò emerge non solo in termini di composizione, ma anche di peso sulla popolazione;
- il basso orientamento alla produzione di beni per il processo di accumulazione;
- la bassa presenza del settore esportatore nonostante la forte specializzazione turistica.

La domanda da porsi è perché vi sia in Toscana una minore incidenza dei settori più aperti alla concorrenza specie se questi sono collocati all'interno della componente rivolta alle esportazioni e perché questa tendenza si sia rafforzata negli anni. In altri termini, vi è in Toscana una più spiccata abitudine a stare nei settori protetti o dove si possono originare rendite? Se sì, questa abitudine può incidere sulla competitività dell'intero sistema determinando una minore capacità di crescita? Questa scelta ha una sua razionalità economica o è solo frutto di una maggiore avversione al rischio? Esistono le condizioni tali da rendere l'offerta dei fattori e/o la domanda che si rivolge ai beni che li usano particolarmente rigida al prezzo, ma non al reddito?

Queste premesse ci suggeriscono di:

- verificare dapprima la presenza di comportamenti che lascino intravedere la formazione di rendite o inefficienze;
- verificare in che misura questi comportamenti si trasferiscano nei prezzi dei diversi settori;
- verificare in che misura quest'eventualità possa interferire sul processo di accumulazione, rallentandolo e/o distorcendolo a favore di alcuni settori piuttosto che altri.

2.1

Sospetti di rendita

Le informazioni disponibili non consentono di cogliere la presenza di posizioni di rendita dal confronto della remunerazione dei fattori, dal momento che quest'ultima dipende da molti elementi. Non essendo particolarmente utile il confronto tra i livelli di remunerazione dei fattori essendo appunto diversi gli elementi che giustificano remunerazioni diverse, una via alternativa consiste nel mettere a confronto la dinamica della remunerazione dei fattori rispetto a quella della rispettiva produttività, ipotizzando che laddove è più marcata la prima si possa nascondere la formazione di posizioni di rendita⁵.

Dall'analisi della evoluzione di tali rapporti nel periodo 1995-2006 emergono alcune considerazioni, in parte attese:

- è la remunerazione del capitale ad assumere la maggiore variabilità;
- in alcuni settori (in particolare in quelli a prevalenza pubblica) i salari aumenterebbero più della loro produttività;
- l'evoluzione della remunerazione del capitale è più marcata nel settore dei servizi e, in particolare, nel settore assicurativo, del credito e degli alberghi;
- cresce la remunerazione nel settore delle costruzioni;
- e cresce anche la remunerazione del capitale immobiliare.

Tabella 2.2
SETTORI IN CUI IL COEFFICIENTE DI VALORE AGGIUNTO CRESCE PIÙ DELLA MEDIA. 1995-2006
Tassi annui di variazione nella remunerazione di lavoro e capitale

| | V.A. | Coefficienti di: | |
|---|-------------|------------------|-------------|
| | | Salario | Profitto |
| Assicurazioni e fondi pensione | 5,05 | | 5,25 |
| Attività immobiliari e noleggio di macchine e attrezzature | 4,02 | | 3,90 |
| Servizi generali della pubblica amministrazione e assicurazione | 2,81 | 1,75 | 1,06 |
| Servizi domestici | 2,60 | 2,60 | |
| Istruzione | 2,51 | 2,11 | |
| Alberghi, campeggi ed altri alloggi | 2,24 | 1,67 | 0,57 |
| Sanità e assistenza sociale | 1,83 | 1,23 | 0,59 |
| Attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria | 1,54 | 0,66 | 0,88 |
| Attività ricreative, culturali e sportive | 1,53 | 1,07 | |
| Costruzioni | 1,36 | 0,70 | 0,66 |
| Ristoranti, bar e mense | 1,02 | 0,98 | |
| Attività dei servizi alle imprese | 0,99 | 1,36 | |
| MEDIA ECONOMIA | 0,92 | 0,44 | 0,48 |

⁵ In altre parole, si tratta, con riferimento all'intera economia italiana, di verificare in che misura la remunerazione dei fattori si è modificata rispetto alla loro produttività; ovvero in che misura sono cambiati i rapporti w/π_l e r/π_k in cui π_l e π_k sono rispettivamente la produttività del lavoro e quella del capitale, mentre w e r sono le corrispondenti remunerazioni. Assumendo che, in generale, la crescita della remunerazione dei fattori debba risultare in linea con la crescita delle rispettive produttività marginali, si può immaginare che laddove la remunerazione cresca di più vi può essere un sospetto di rendita. Poiché la rendita può dipendere anche dalle caratteristiche del settore in cui i fattori sono impiegati, l'analisi suddetta deve essere condotta a livello disaggregato. La difficoltà di stimare la produttività marginale dei fattori ci ha indotto a una drastica semplificazione consistente nel prendere come indicatore della evoluzione delle produttività dei due fattori la dinamica del rapporto tra produzione e dotazione di lavoro e di capitale (a prezzi costanti). In altre parole si suppone che: $\pi_l = X/L$ e $\pi_k = X/K$ in cui X è la produzione a prezzi costanti, L le unità di lavoro e K lo stock di capitale. Posta in questi termini molto semplificati i due rapporti precedenti si trasformano banalmente nel rapporto tra la dinamica del rapporto tra salari e produzione e tra profitti e produzione (coefficienti di valore aggiunto).

Supponendo quindi che l'evoluzione delle remunerazioni sopra osservata sia davvero espressione della presenza di posizioni di rendita, potremmo dire che:

- le attività immobiliari esprimono la presenza di una rendita classica trattandosi di fatto della remunerazione del fattore scarso per eccellenza (il suolo);
- persistono forme di rendita di posizione per quelle attività connesse alle peculiarità del territorio e dove la vicinanza all'utenza locale è un fattore importante di competitività (alberghi, bar, ristoranti, attività ricreative); settori che risultano in certa misura protetti dalla competizione aperta; in questi casi la rendita sembrerebbe avere avvantaggiato anche il lavoro dipendente;
- laddove prevalgono elementi di oligopolio la remunerazione del capitale è stata particolarmente avvantaggiata (assicurazioni);
- nel settore pubblico la dinamica salariale è stata particolarmente favorevole, sostenendo l'idea che una certa rendita di posizione è goduta dai lavoratori (servizi della PA, Sanità, Istruzione);
- esiste poi una serie di altri settori a domanda particolarmente dinamica sia per la presenza di bolle speculative (costruzioni, ausiliari del credito), sia per il recente sviluppo della domanda di alcuni servizi divenuti via via più importanti per famiglie (servizi domestici), ma soprattutto per le imprese (servizi alle imprese, che comprendono tutte le attività professionali); in questi casi è la forte dinamica della domanda a spingerla laddove la curva di offerta è più rigida.

2.2

Gli effetti sui prezzi

In realtà, i fenomeni suddetti non possono essere univocamente attribuiti alla presenza di rendita; vi sono infatti altre possibili interpretazioni alternative:

- cresce la qualità (e quindi l'aumento di prezzo è attribuibile a questa circostanza) dei beni prodotti;
- è cambiato il rapporto capitale/lavoro e quindi l'ipotesi che la produttività dei due fattori segua lo stesso sentiero non è corretta;
- è aumentata (o diminuita) l'efficienza nell'uso dei beni intermedi;
- la maggiore remunerazione del fattore capitale può essere spiegata anche da fattori meramente contabili visto che essa è ottenuta sottraendo al valore aggiunto del settore il reddito osservato dei lavoratori dipendenti e quello dei lavoratori autonomi stimato attribuendo a ciascuno di essi il reddito del lavoratore dipendente dello stesso settore: un'elevata remunerazione del capitale potrebbe in realtà significare che è stata sottovalutata la remunerazione dei lavoratori autonomi dello stesso settore;

D'altra parte è possibile che alcuni settori dove si annidano rendite di posizione abbiano registrato dinamiche favorevoli dei coefficienti di valore aggiunto pur non facendo scomparire le rendite stesse; è ad esempio il caso del settore del credito, dove negli ultimi dieci anni si è rilevato un allineamento (in ribasso) dei tassi d'interessi rispetto alla media degli altri paesi europei, ma dove riteniamo sia ancora possibile la presenza di margini di sovrapprofitti.

Alcuni dei punti suddetti non sono facilmente verificabili, in particolare il primo; sugli altri due punti qualche verifica è invece possibile essendo nota l'evoluzione del capitale per unità di lavoro e il peso del lavoro autonomo.

Partendo dall'analisi della tavola intersettoriale è infatti possibile separare le principali componenti di determinazione della dinamica dei prezzi dei beni prodotti:

- remunerazione dei fattori direttamente o indirettamente coinvolti nel ciclo produttivo;
- produttività dei fattori diretti e indiretti;
- prezzi all'importazione;

e rilevare i risultati considerando anche eventuali differenze di comportamento tra settori in cui è possibile la presenza di rendite o inefficienze e gli altri.

Dalla stima condotta sulla tavola nazionale del 1995 e sulle variazioni nei coefficienti di valore aggiunto e dei prezzi alle importazioni rilevati tra il 1995 ed il 2005, le considerazioni che ne derivano sono le seguenti:

- l'aumento dei prezzi nel periodo considerato è stato determinato soprattutto dalla variazione nella remunerazione dei servizi e dei prezzi dei beni importati; il residuo non spiegato è in linea generale positivo e assume una dimensione tanto più alta quanto maggiore è la variazione delle singole componenti (si vedano i casi del petrolio, dell'energia e delle assicurazioni);
- il fatto che il residuo sia tuttavia spesso positivo significa che le modifiche nelle tecniche di produzione e nella dipendenza dall'estero hanno peggiorato l'efficienza del settore. In tal caso, il riferimento è direttamente all'efficienza del settore e indirettamente alla evoluzione dell'efficienza delle attività a monte.

Le osservazioni qui riportate in realtà nulla dicono sui rapporti causa-effetto, nel senso che si limitano semplicemente a mostrare le componenti dell'aumento osservato dei prezzi. Alcune di tali componenti sono in realtà esogene al settore altre dipendono dalle scelte degli operatori del settore; in particolare l'effetto diretto (ovvero la variazione nella remunerazione dei fattori impiegati dal settore) può essere considerato come una scelta degli operatori, dipendente evidentemente dalla possibilità che essi hanno di scaricare sui prezzi l'aumento dei costi. Ci si può attendere quindi che tale effetto diretto dipenda dalle altre componenti di costo (gli effetti indiretti) e dal potere di mercato ricavabile attraverso l'elasticità della domanda ai prezzi o dal grado di apertura del settore.

E' interessante quindi verificare quanto la relazione tra la scelta di ciascun settore di operare sulla remunerazione dei fattori impiegati dipenda dai seguenti fattori:

- l'aumento dei costi subito dal settore;
- il suo grado di apertura internazionale;
- la sua elasticità di prezzo rispetto alla domanda.

La seguente stima mostra che i segni dei coefficienti vanno tutti nella direzione attesa, ma la loro significatività non è sempre soddisfacente. Quindi, con molta cautela, si potrebbe sostenere che ciascun settore che subisce l'aumento dei costi che deriva dai comportamenti degli altri settori e dall'aumento dei prezzi dei beni importati, può aumentare la remunerazione dei fattori impiegati quanto più basso è tale aumento dei costi, quanto più basso è il grado di apertura con l'estero e quanto più bassa è l'elasticità dei beni venduti al prezzo. Caratteristiche che ritroviamo generalmente nei settori che sfruttano rendite di scarsità o che sono protetti dalla concorrenza internazionale.

Tabella 2.3
STIMA DEI FATTORI DI DETERMINAZIONE DEI PREZZI

| | Coefficienti | Stat t | Valore di significatività |
|----------------|--------------|---------|---------------------------|
| Intercetta | 28,3244 | 7,1527 | 0,0000 |
| Costi | -0,3630 | -1,8676 | 0,0692 |
| Grado apertura | -42,8024 | -2,6615 | 0,0111 |
| Elasticità | -3,1882 | -1,1125 | 0,2726 |

Tabella 2.4
STATISTICHE DELLA REGRESSIONE

| | |
|------------------------|----------|
| R multiplo | 0,588826 |
| R al quadrato | 0,346716 |
| R al quadrato corretto | 0,29772 |
| Errore standard | 16,88327 |
| Osservazioni | 44 |

Tabella 2.5
ANALISI VARIANZA

| | gdl | SQ | MQ | F | Significatività F |
|-------------|-----|----------|---------|----------|-------------------|
| Regressione | 3 | 6051,26 | 2017,09 | 7,076379 | 0,000633 |
| Residuo | 40 | 11401,79 | 285,04 | | |
| TOTALE | 43 | 17453,05 | | | |

Tabella 2.6

VARIAZIONE DEI PREZZI DI PRODUZIONE TRA IL 1995 ED IL 2005 - Il contributo delle diverse componenti

| | Remunerazione fattori | | | Produttività fattori | | | Prezzi all'import | Residuo | TOTALE |
|--|-----------------------|-------------------|-----------|----------------------|-------------------|-----------|-------------------|---------|--------|
| | Effetto diretto | Effetto indiretto | | Effetto diretto | Effetto indiretto | | | | |
| | | Terziario | Industria | | Terziario | Industria | | | |
| Agricoltura, caccia e silvicoltura | 15.5 | 3.9 | 2.9 | -15.6 | -0.7 | -2.1 | 1.0 | -5.2 | -0.3 |
| Pesca, piscicoltura e servizi connessi | 10.1 | 4.6 | 1.2 | 13.9 | -1.1 | 0.2 | 3.2 | 1.8 | 34.0 |
| Estrazione di minerali energetici | -28.1 | 3.2 | 0.2 | 57.7 | -0.7 | 0.0 | 1.8 | -16.1 | 18.0 |
| Estrazione di minerali non energetici | 28.6 | 9.7 | 3.0 | -12.9 | -1.4 | -0.9 | 3.8 | 0.5 | 30.4 |
| Industrie alimentari delle bevande e del tabacco | 5.0 | 7.2 | 7.0 | -1.7 | -0.7 | -5.5 | 1.7 | -0.6 | 12.3 |
| Industrie tessili | 2.6 | 7.4 | 2.8 | 0.4 | -0.9 | -0.9 | 1.8 | 2.9 | 16.1 |
| Confezioni di articoli di abbigliamento | 5.9 | 7.9 | 2.7 | -1.3 | -0.8 | -0.4 | 0.8 | 14.5 | 29.1 |
| Industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle | 8.3 | 8.5 | 5.0 | 0.1 | -0.9 | -1.1 | 2.5 | 7.9 | 30.2 |
| Industria del leano e dei prodotti in leano | 9.8 | 7.8 | 4.9 | -7.5 | -1.0 | -3.1 | 0.1 | 1.5 | 12.4 |
| Carta e prodotti di carta | -3.8 | 8.5 | 1.2 | 0.6 | -1.0 | -0.5 | -1.0 | -7.1 | -3.2 |
| Editoria | 9.3 | 9.7 | 1.4 | -0.1 | -0.8 | -0.3 | -2.7 | 8.4 | 24.9 |
| raffinerie di petrolio | -2.5 | 3.6 | -2.9 | 12.5 | -0.4 | 7.1 | 66.5 | 94.7 | 178.7 |
| prodotti chimici e di fibre sintetiche | 4.3 | 7.3 | 2.3 | -2.8 | -0.9 | -0.9 | 10.7 | 1.5 | 21.5 |
| gomma e materie plastiche | 1.2 | 8.0 | 2.2 | -2.5 | -0.9 | -1.1 | 0.4 | 3.3 | 10.5 |
| lavorazione di minerali non metalliferi | 9.2 | 9.1 | 3.4 | -3.7 | -1.3 | -1.1 | -1.6 | 11.2 | 25.2 |
| Metallurgia | -2.8 | 8.1 | 2.3 | 0.2 | -1.1 | -0.6 | 5.1 | 11.7 | 23.0 |
| lavorazione dei prodotti in metallo | 10.3 | 8.0 | 2.3 | -2.2 | -1.0 | -0.6 | -0.8 | 8.0 | 24.0 |
| macchine ed apparecchi meccanici | 9.8 | 8.1 | 3.6 | -0.2 | -0.8 | -0.8 | -2.2 | 15.9 | 33.4 |
| macchine per ufficio, elaboratori e sistemi informatici | -10.5 | 9.6 | 2.7 | 6.9 | -1.1 | -0.5 | -2.1 | 23.0 | 28.1 |
| apparecchi elettrici, radiotelevisivi e per le comunicazioni | 10.4 | 8.3 | 2.8 | -2.1 | -0.9 | -0.7 | 1.9 | -0.3 | 19.5 |
| apparecchi medicali, strumenti ottici e orologi | 8.2 | 7.5 | 2.6 | -0.5 | -0.6 | -0.6 | -2.2 | 14.3 | 28.6 |
| autoveicoli, rimorchi e semirimorchi | 5.9 | 7.8 | 3.7 | -6.3 | -0.6 | -1.2 | 2.3 | 7.1 | 18.7 |
| altri mezzi di trasporto | 9.3 | 9.1 | 4.0 | -4.5 | -1.0 | -1.2 | -5.6 | 23.3 | 33.3 |
| Altre industrie manifatturiere | 8.1 | 8.6 | 3.5 | -3.1 | -1.0 | -1.7 | -2.3 | 9.1 | 21.2 |
| energia elettrica, gas e acqua | 23.5 | 7.3 | -0.4 | -11.6 | -1.9 | 2.4 | 7.6 | 27.2 | 54.1 |
| Costruzioni | 11.0 | 10.1 | 3.1 | 3.7 | -1.0 | -1.0 | 2.6 | 1.1 | 29.5 |
| Commercio di automoveicoli e di carburante | 0.5 | 11.4 | 1.4 | 9.1 | -1.1 | -0.4 | 3.5 | 2.6 | 26.9 |
| Commercio all'ingrosso | -1.8 | 10.8 | 1.5 | 11.6 | -1.0 | -0.4 | 3.1 | -7.2 | 16.5 |
| Commercio al dettaglio | 5.6 | 10.0 | 1.4 | 0.5 | -1.5 | -0.3 | 3.0 | 7.7 | 26.3 |
| Alberghi e ristoranti | 14.4 | 8.6 | 3.2 | 1.4 | -1.3 | -1.7 | 2.9 | 10.9 | 38.2 |
| Trasporti terrestri e mediante condotta | 16.7 | 9.8 | 0.7 | -5.6 | -1.7 | 0.3 | 4.3 | 3.0 | 27.5 |
| Trasporti marittimi, aerei | 4.6 | 13.0 | 1.8 | 0.0 | -1.9 | -0.5 | 2.9 | 8.3 | 28.1 |
| Poste e telecomunicazioni | 24.9 | 10.1 | 0.9 | -25.7 | -1.8 | -0.1 | 2.0 | -19.9 | -9.4 |
| Credito | 31.3 | 8.9 | 0.1 | -23.0 | -2.7 | 0.0 | 0.7 | 7.9 | 23.3 |
| Assicurazioni e fondi pensione | 89.6 | 27.4 | 0.3 | -7.7 | -4.5 | 0.0 | 1.3 | 7.5 | 113.9 |
| Attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria | 35.2 | 14.6 | 0.3 | -4.0 | -3.1 | 0.1 | 1.5 | 15.4 | 59.9 |
| Attività immobiliari e noleggio | 73.3 | 3.6 | 0.3 | -13.2 | -0.7 | 0.0 | 0.8 | -0.6 | 63.4 |
| Informatica, ricerca e attività connesse | 18.2 | 11.4 | 1.1 | -7.7 | -2.2 | -0.2 | 3.0 | -1.6 | 22.1 |
| servizi alle imprese | 12.6 | 11.4 | 0.7 | 2.6 | -1.8 | -0.1 | 2.0 | 8.1 | 35.5 |
| Servizi generali della PA | 50.7 | 6.2 | 0.6 | -6.5 | -1.2 | -0.1 | 1.1 | 1.8 | 52.5 |
| Istruzione | 38.4 | 7.3 | 0.1 | -2.0 | -1.3 | 0.0 | 0.4 | -0.8 | 42.1 |
| Sanità e assistenza sociale | 33.0 | 8.7 | 0.8 | -6.6 | -1.5 | -0.3 | 2.0 | 3.8 | 40.0 |
| Attività ricreative, culturali e sportive | 7.8 | 13.8 | 0.6 | 8.2 | 0.1 | -0.1 | 1.8 | 3.6 | 35.8 |
| Altri servizi | 6.6 | 7.1 | 0.5 | 6.3 | -1.1 | -0.1 | 1.8 | 15.2 | 36.3 |
| Attività svolte da famiglie e convivenze | 29.4 | 0.0 | 0.0 | 1.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 30.9 |

In effetti, senza alterare i segni dei coefficienti, l'aggiunta di una quarta variabile (dummy) che identifica i settori sospettati di rendita, migliora sensibilmente i risultati e restituisce un segno positivo e largamente significativo alla dummy, abbassando però la significatività dei coefficienti legati alle variabili apertura e elasticità (in parte per motivi di evidente multicollinearità).

Tabella 2.7
STIMA DEI FATTORI DI DETERMINAZIONE DEI PREZZI CON INTRODUZIONE DELLA DUMMY SUI SETTORI SOSPETTATI DI RENDITA

| | Coefficienti | Errore standard | Stat t | Valore di significatività |
|-------------------|--------------|-----------------|---------|---------------------------|
| Intercetta | 18.2601 | 4.4026 | 4.1475 | 0.0002 |
| Costi | -0.4796 | 0.1701 | -2.8200 | 0.0077 |
| Grado di apertura | -14.1431 | 14.6959 | -0.9624 | 0.3421 |
| elasticità | -1.8225 | 3.1569 | -0.5773 | 0.5672 |
| Dummy rendita | 25.1473 | 5.3759 | 4.6778 | 0.0000 |

Tabella 2.8
STATISTICA DELLA REGRESSIONE

| | |
|------------------------|---------|
| R multiplo | 0.7707 |
| R al quadrato | 0.5940 |
| R al quadrato corretto | 0.5501 |
| Errore standard | 13.8304 |
| Osservazioni | 42 |

Tabella 2.9
ANALISI VARIANZA

| | gdl | SQ | MQ | F | Significatività F |
|-------------|-----|------------|-----------|---------|-------------------|
| Regressione | 4 | 10352.5803 | 2588.1451 | 13.5307 | 0.0000 |
| Residuo | 37 | 7077.3380 | 191.2794 | | |
| TOTALE | 41 | 17429.9183 | | | |

L'esercizio di stima sembra dunque supportare le seguenti affermazioni:

- esistono settori che possono essere correttamente associati con la presenza di rendite o inefficienze e che per questo motivo sono in grado di aumentare la remunerazione dei fattori impiegati (soprattutto capitale ma anche lavoro) più degli altri settori;
- per i settori più aperti alla concorrenza (prevalentemente quelli industriali) la remunerazione dei fattori è cresciuta in generale meno, anche a causa dell'aumento dei costi provenienti dagli altri settori oltre che dai mercati internazionali;
- l'aumento nella remunerazione dei fattori dei settori maggiormente sospettati di rendita/inefficienza ha un effetto rilevante sull'aumento dei costi degli altri settori, costringendoli a ridurre la remunerazione dei fattori da essi impiegati.

2.3

Gli effetti sul processo di accumulazione

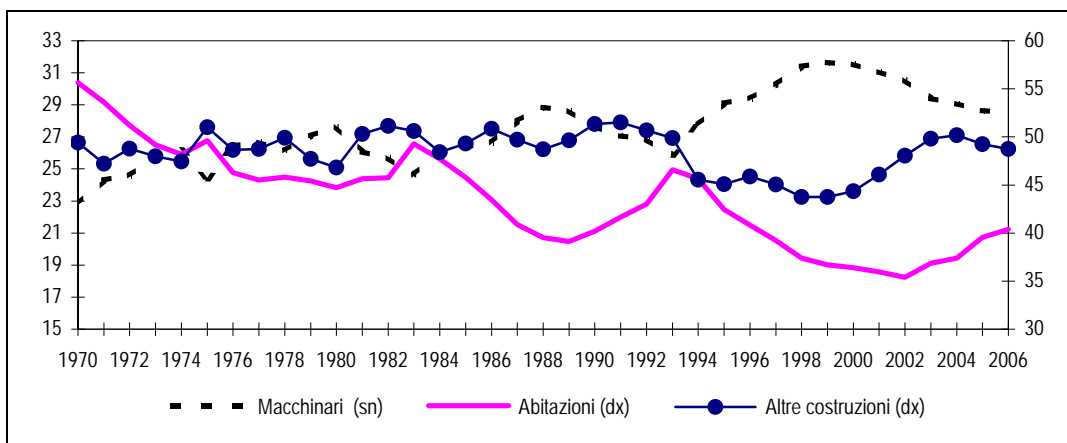
Nel medio lungo periodo la presenza di elementi di rendita e/o inefficienza potrebbero modificare le scelte di investimento (e anche quelle formative) anche se in modi non immediatamente percepibili. La scelta di indirizzare gli investimenti verso i settori in cui la remunerazione dei fattori è maggiore non è infatti sempre perseguibile, proprio perché la rendita nasce dalle limitazioni dal lato dell'offerta che accentuano la conflittualità d'uso del fattore, ostacolano l'ingresso di nuovi operatori, determinando appunto una spinta verso l'alto dei prezzi dei fattori.

È casomai l'eventuale azione pubblica rivolta a eliminare posizioni di rendita o inefficienze che, attraverso processi di liberalizzazione e/o razionalizzazione nell'uso delle risorse, potrebbe orientare gli investimenti verso i settori più competitivi. La persistenza di posizioni di rendita dovrebbe invece scoraggiare nuovi investimenti deprimendo il tasso di accumulazione.

L'evoluzione degli investimenti a partire dagli anni settanta mostra ad esempio che non vi è stato un processo di concentrazione nel settore delle abitazioni nonostante l'evidente presenza di opportunità di rendita. Nello stesso periodo sono casomai aumentati gli investimenti in macchinari e mezzi di trasporto, mentre dal 2000 in poi sono gli investimenti in altre costruzioni

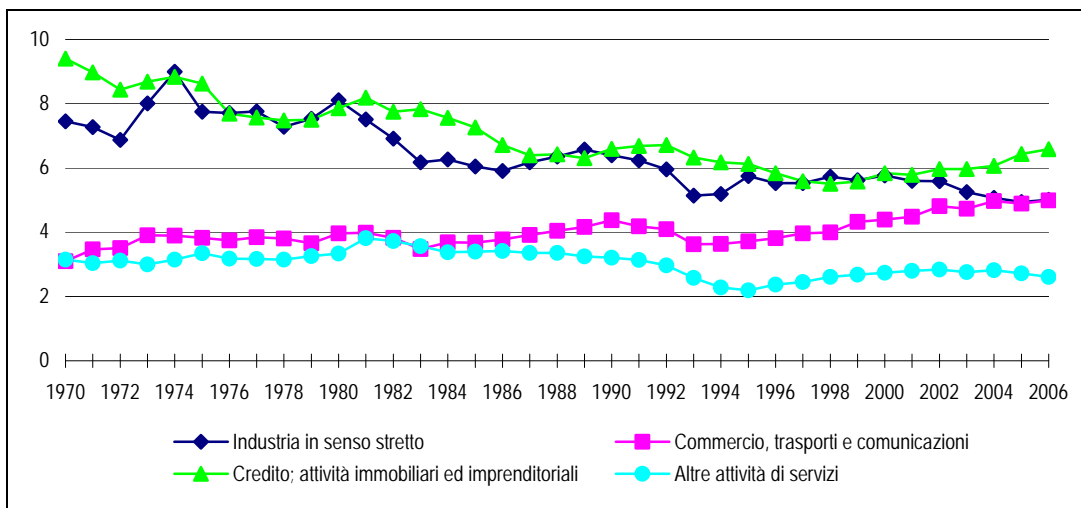
(fabbricati non residenziali) ad avere assunto la prevalenza. La rendita immobiliare sembrerebbe dunque essere anche l'effetto dei modesti investimenti nel settore abitativo (quindi di una limitata crescita dell'offerta) in presenza di una domanda crescente⁶.

Grafico 2.10
LA STRUTTURA DEGLI INVESTIMENTI PER BRANCA PRODUTTRICE NEL CORSO DEGLI ANNI
Totale=100



Al contrario, gli investimenti si sono maggiormente orientati verso il settore del commercio, alberghi e pubblici esercizi; e questo è avvenuto sostanzialmente in due ondate: la prima nella seconda metà degli anni ottanta e la seconda a partire dal 1995 e coincide con la crescente liberalizzazione del settore commerciale che ha portato alla forte espansione della grande distribuzione organizzata. Ugualmente in espansione è la componente degli alberghi e pubblici esercizi.

Grafico 2.11
RAPPORTI INVESTIMENTI PER SETTORE E PIL



⁶ L'andamento chiaramente decrescente del trend degli investimenti in abitazioni è dovuto al fatto che nel periodo precedente (dal 1950 al 1970) si è avuto il più intenso flusso di investimenti del dopoguerra, connesso alla ricostruzione e al boom dell'industrializzazione leggera che determinò un importante flusso migratorio interno alla regione. A spiegare questo fenomeno contribuisce considerevolmente l'introduzione di stringenti vincoli all'espansione edilizia soprattutto dalla seconda metà degli anni novanta.

Dopo gli anni del boom economico il processo di accumulazione mostra un naturale rallentamento. Solo a partire dalla seconda metà degli anni novanta sembra emergere un certo rilancio (sia che lo si osservi rispetto alla dinamica del PIL che semplicemente rispetto a quella del risparmio). Questa ripresa degli investimenti ha riguardato soprattutto il settore commerciale e quello delle attività immobiliari ed imprenditoriali, mentre si interrompe la discesa in ambito industriale e riprendono anche gli investimenti residenziali, seppur con moderata intensità.⁷

⁷ In termini di numero di unità, il patrimonio immobiliare toscano è costituito nel 2008 per l'87% da abitazioni e per il restante 13% da commerciale, uffici e produttivo (dati Agenzia del territorio). Ciò in linea con il dato di Emilia-Romagna e Veneto. In termini di numero di transazioni, al 2006 su un totale toscano di circa 88mila contratti di compravendita di beni immobiliari, il 74% ha riguardato unità immobiliari ad uso abitazione. La percentuale è la stessa a livello italiano.

3.

RENDITA DI SCARSITÀ NEI SERVIZI IMMOBILIARI: OPPORTUNITÀ O FRENO ALLO SVILUPPO?

Uno degli ambiti economici in cui si generano rendite di scarsità è senza dubbio quello dei servizi immobiliari. Si tratta infatti di un insieme eterogeneo di attività che hanno in comune l'utilizzo del suolo come fattore essenziale di produzione. In questi casi, quanto maggiori sono le limitazioni all'offerta e, d'altro lato, le sollecitazioni dal lato della domanda, tanto maggiore sarà la spinta verso l'alto dei prezzi dei beni e dei servizi connessi all'uso della terra e, quindi, la probabilità di formazione di rendite in seno ai settori che li producono.

Questo fenomeno è generalmente presente in ogni territorio caratterizzato da disomogeneità localizzative, sia esso una città, una regione, un paese. Il primo fattore di limitazione dell'offerta è infatti la finita disponibilità di suolo; e, a questo vincolo assoluto (naturale o legale), si aggiunge un insieme di fattori, come la distanza dai principali centri di servizio, l'accessibilità, la vicinanza ai mercati di sbocco delle imprese, la qualità immobiliare, la qualità ambientale, che contribuiscono a determinare vantaggi e svantaggi comparati dei diversi luoghi e quindi una loro diversa attrattività. Quanto maggiore è l'appetibilità di uno spazio, quanto maggiore è la conflittualità tra i diversi usi che in esso sono possibili, tanto maggiore sarà la pressione esercitata dalla domanda e, conseguentemente, la probabilità di innalzamento dei prezzi del suolo e delle attività ivi insediate.

In questi casi, la rendita (fondiaria, immobiliare, da attività connesse) è la remunerazione di un fattore scarso e sarà tanto più alta quanto maggiore sarà la pressione di domanda.

Rispetto a questo tema ci siamo posti alcune domande. La prima è se in Toscana questo fenomeno si manifesti con una sua specificità. La seconda è se la presenza di rendite connesse all'uso della terra abbia determinato (o possa determinare) effetti di rilievo nel processo di sviluppo regionale.

3.1

Dinamica e livello dei prezzi immobiliari

Il settore immobiliare è come si è visto nelle pagine precedenti uno degli ambiti in cui la dinamica dei prezzi è stata, in Italia, più accentuata rispetto alla media del sistema regionale. La stessa constatazione è stata fatta a livello regionale. Si è rilevato inoltre che a determinare la forte dinamica dei prezzi contribuisce quasi totalmente la dinamica della remunerazione dei fattori diretti, e cioè la terra.

Un'ulteriore conferma di queste dinamiche deriva dal confronto delle variazioni medie dei prezzi che le famiglie hanno sostenuto negli anni per il complesso dei loro consumi e per spese connesse alle abitazioni⁸. Sia in Italia che in Toscana gli aumenti in ambito residenziale risultano, nei quinquenni considerati, superiori di 2-3 punti percentuali agli aumenti medi del totale della spesa.

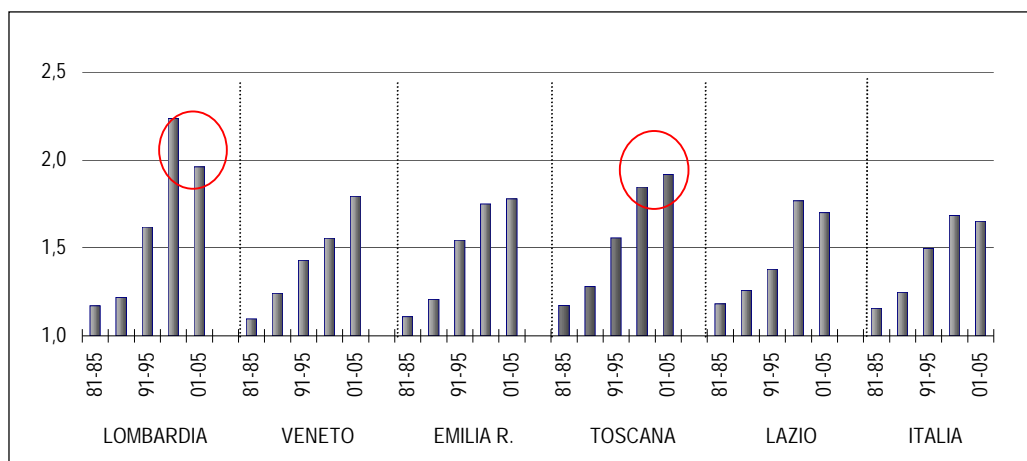
⁸ In esse sono compresi i fitti figurativi.

Tabella 3.1
 VARIAZIONE MEDIA QUINQUENNALE DEI PREZZI 1981-2005
 Valori %

| | | 1981-85 | 1986-90 | 1991-95 | 1996-00 | 2001-05 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Totale spesa famiglie | TOSCANA | 14,30 | 6,12 | 5,36 | 2,61 | 2,65 |
| | ITALIA | 14,13 | 6,09 | 5,60 | 2,67 | 2,68 |
| Abitazione | TOSCANA | 16,76 | 7,84 | 8,35 | 4,81 | 5,08 |
| | ITALIA | 16,33 | 7,60 | 8,39 | 4,50 | 4,43 |

Osservando inoltre il rapporto tra le variazioni medie dei prezzi per l'abitazione e le variazioni medie dei prezzi al consumo delle famiglie⁹, emerge che, dopo la Lombardia, la Toscana è la regione che registra il rapporto più alto, in particolare a partire dal 1995.

Grafico 3.2
 RAPPORTO TRA VARIAZIONE PREZZO ABITAZIONE E VARIAZIONE PREZZO AL CONSUMO



Un altro modo per trarre informazioni riguardo all'entità della rendita è quello di confrontare i prezzi degli immobili nelle diverse aree del paese. Un confronto sul prezzo delle abitazioni a scala comunale risulta piuttosto eloquente: 1. la Toscana registra i prezzi medi a metro quadro tra i più alti d'Italia (nella graduatoria si colloca dopo Lazio, Liguria, Trentino e Val d'Aosta); 2. la Toscana inoltre è caratterizzata al suo interno da una bassa variabilità dei prezzi medi registrati nei comuni; questo significa che nella regione i prezzi risultano mediamente elevati in un'ampia numerosità dei comuni (vedi figura).

Questo aspetto è importante nel connotare la regione giacché si verifica in misura più accentuata rispetto alle altre regioni citate. In generale, le regioni registrano prezzi elevati nei capoluoghi (è il caso della Lombardia, del Piemonte e, in particolare, del Lazio dove Roma determina in modo marcato l'elevato livello medio dei prezzi della regione pur caratterizzata da una forte polarizzazione rispetto al resto del territorio) o in aree di particolare interesse turistico (costa veneta, riminese, sorrentina-amalfitana).

Dunque, il primo gruppo di regioni, e la Toscana in particolare, è caratterizzato dalla maggiore diffusione degli alti valori immobiliari che restano altrove circoscritti ad aree più ristrette del rispettivo territorio. Una conseguenza di questa diversa articolazione del fenomeno è che le sue ripercussioni indirette, in termini economici, coinvolgono un più vasto scenario di

⁹ Il rapporto è uguale a 1 quanto la variazione delle due variabili è uguale ed è maggiore di 1, come nel nostro caso, quando la variazione al numeratore (quella dei prezzi per spese per l'abitazione) è superiore a quella al denominatore (variazione media dei prezzi per totale dei consumi).

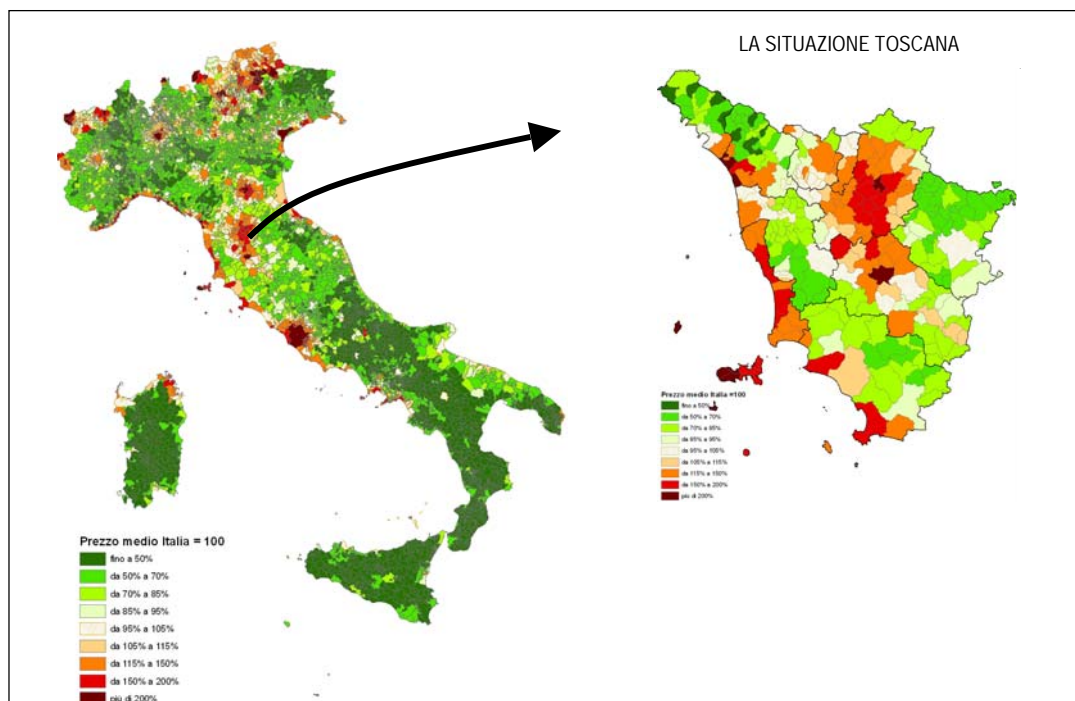
attori locali. Nel caso della Toscana, come vedremo, vi è uno stretto legame tra caratteristiche e dinamiche del mercato immobiliare e gli ambiti di attività connessi al settore turistico.

Tabella 3.3
PREZZO MEDIO DELLE ABITAZIONI NELLE REGIONI ITALIANE
Prezzo a metro quadro (€) e coefficiente di variazione (interna alla regione) (%)

| GRADUATORIA PREZZI | | | GRADUATORIA VARIABILITA' INTERNA | | | | |
|--------------------|------------------|-----------------|----------------------------------|------------------|-----------------|--------------|-------------|
| | Prezzo medio (€) | Coeff. Var. (%) | | Prezzo medio (€) | Coeff. Var. (%) | | |
| 12 | Lazio | 2.838 | 50,0 | 5 | Veneto | 1.481 | 53,2 |
| 7 | Liguria | 2.371 | 37,1 | 15 | Campania | 1.597 | 51,8 |
| 4 | Trentino | 2.320 | 35,0 | 20 | Sardegna | 1.179 | 50,5 |
| 2 | Valle d'Aosta | 2.158 | 36,7 | 12 | Lazio | 2.838 | 50,0 |
| 9 | TOSCANA | 2.077 | 33,2 | 3 | Lombardia | 1.753 | 47,6 |
| 3 | Lombardia | 1.753 | 47,6 | 17 | Basilicata | 785 | 46,0 |
| 8 | Emilia | 1.744 | 45,7 | 8 | Emilia | 1.744 | 45,7 |
| | ITALIA | 1.601 | 59,4 | 19 | Sicilia | 924 | 43,1 |
| 15 | Campania | 1.597 | 51,8 | 14 | Molise | 742 | 42,1 |
| 5 | Veneto | 1.481 | 53,2 | 1 | Piemonte | 1.395 | 41,2 |
| 11 | Marche | 1.411 | 32,4 | 6 | Friuli | 1.250 | 41,0 |
| 1 | Piemonte | 1.395 | 41,2 | 7 | Liguria | 2.371 | 37,1 |
| 6 | Friuli | 1.250 | 41,0 | 2 | Valle d'Aosta | 2.158 | 36,7 |
| 20 | Sardegna | 1.179 | 50,5 | 13 | Abruzzo | 1.009 | 35,2 |
| 10 | Umbria | 1.145 | 17,4 | 4 | Trentino | 2.320 | 35,0 |
| 16 | Puglia | 1.054 | 34,8 | 16 | Puglia | 1.054 | 34,8 |
| 13 | Abruzzo | 1.009 | 35,2 | 9 | TOSCANA | 2.077 | 33,2 |
| 19 | Sicilia | 924 | 43,1 | 11 | Marche | 1.411 | 32,4 |
| 17 | Basilicata | 785 | 46,0 | 18 | Calabria | 715 | 30,3 |
| 14 | Molise | 742 | 42,1 | 10 | Umbria | 1.145 | 17,4 |
| 18 | Calabria | 715 | 30,3 | | | | |

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Osservatorio Mercato Immobiliare

Figura 3.4
PREZZO MEDIO DELLE ABITAZIONI NEI COMUNI ITALIANI
Prezzo a metro quadro



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Osservatorio Mercato Immobiliare

Appurata dunque una possibile particolarità del mercato immobiliare regionale ci si può chiedere quali siano i fattori che determinano tale situazione.

Ad una prima occhiata della mappa, verrebbe immediato considerare che la scarsità assoluta costituisca davvero un fattore determinante; basti osservare il caso della Liguria dove i vincoli geografici della regione potrebbero spiegare prezzi medi tra i più elevati nella quasi totalità dei comuni. Il caso del Lazio sembrerebbe spiegato dalla presenza della capitale con tutte le implicazioni derivanti dalle molteplici pressioni sui vari segmenti di domanda: cittadini, PPAA, sedi diplomatiche, sedi d'impresa, turismo. Ma nel caso di Aosta, Trentino e Toscana quali altri fattori spiegherebbero il differenziale dei prezzi? E in Toscana cosa spiegherebbe l'elevata diffusione degli alti prezzi?

Riguardo alla *scarsità*, occorre segnalare che, al 2000, le aree urbanizzate coprono il 4,1% della superficie regionale (nel 2006 il 4,5%) anche se va considerato che circa il 50% del restante territorio è boscato e questo costituisce una limitazione oggettiva all'uso del suolo¹⁰. In effetti, la situazione di Trentino, Val d'Aosta e Liguria è ancor più restrittiva: la percentuale di suolo urbanizzato è rispettivamente del 2,1%, 1,5% e 4,9% mentre le aree boscate coprono invece rispettivamente 83,6%, 90,5% e 78,9% della superficie totale. In questi casi dunque le limitazioni alla disponibilità di suolo sono ben superiori.

Volendo però quantificare meglio quale sia in Toscana l'effettiva disponibilità di suolo da poter destinare all'edificazione, è possibile, in primo luogo, misurare le porzioni territoriali sotto una certa quota altimetrica e con una pendenza inferiore a una certa soglia¹¹: si tratta di circa 19.500 Km² che rappresentano l'85% della superficie totale regionale; in secondo luogo, sottrarre a questa superficie la parte boscata, che costituisce circa il suo 40% ovvero circa 7.800 Km². In definitiva, in una regione prevalentemente collinare dove il vincolo all'edificabilità viene anche dalla morfologia e da politiche di salvaguardia delle superfici boschive, l'offerta effettiva di suolo appetibile per l'edilizia diviene di circa il 51% della superficie totale regionale (11.700 Km²); offerta effettiva da considerare destinabile ai molteplici usi produttivi e non oltre a quello edilizio (agricoltura, verde pubblico, parchi, ecc.).

La Toscana presenta almeno due aspetti che possono essere ritenuti di una certa importanza. Il primo è la forte *polarizzazione* tra aree ad alta concentrazione insediativa e il resto del territorio. Questa articolazione degli insediamenti è diretta conseguenza del peculiare processo di industrializzazione leggera avvenuto nel corso degli anni sessanta. I flussi migratori di quel periodo hanno prodotto, da un lato, ambiti a intensa urbanizzazione che hanno dato luogo alla conurbazione metropolitana centrale e lungo il bacino dell'Arno e agli sviluppi nastriformi costieri. Nel resto della regione i centri maggiori corrispondono ai capoluoghi provinciali (Grosseto, Arezzo, Siena) la cui crescita è avvenuta per espansione attorno alla città storica. Nell'ambito di questo forte dualismo tra aree urbanizzate e campagna, un certo rilievo è assunto dai centri urbano-rurali di piccola e media dimensione che talvolta hanno rappresentato "tappe intermedie per il progressivo avvicinamento della popolazione alla città"; l'attrazione esercitata dalla campagna urbanizzata nei confronti dei flussi migratori, ha infatti diluito, nello spazio e nel tempo, i processi di concentrazione della popolazione nelle città principali della regione.

Questo aspetto assume un certo interesse in relazione al tema della rendita perché ad esso può essere in parte ricondotta una peculiarità regionale – il secondo elemento da rilevare – ovvero *l'elevato e diffuso (in termini spaziali) conflitto tra usi diversi del territorio*. Si pensi, ad esempio, alla commistione di usi residenziale, industriale e agricolo della cosiddetta campagna urbanizzata o alla compresenza turistico-industriale lungo la fascia costiera.

¹⁰ L'incidenza delle aree urbanizzate calcolata al netto dei territori poco appetibili per l'edificazione (per acclività) si attesta intorno al 4,8 per il 2000 ed è pari al 5,3% nel 2006.

¹¹ La stima è stata effettuata a partire da un modello digitale del terreno (DTM) con risoluzione di 50x50 metri. Dal DTM sono state ricavate le pendenze (come percentuali) e classificate secondo sei intervalli (0, 2, 8, 15, 30, 60 e oltre). Anche le quote sono state ricondotte a sei classi (0, 100, 250, 400, 600, 1000 e oltre) e successivamente incrociate con le pendenze restituendo una mappa con 36 possibili combinazioni. Tra queste, sono state selezionate quelle porzioni territoriali con caratteristiche di altimetri e pendenza ritenute appetibili per l'edificazione.

Sotto questo profilo, alcune indicazioni possono essere tratte dall'articolazione delle aree di ogni regione in base alla loro funzionalità prevalente. In Italia, posta uguale a 100 la totalità dei territori modellati artificialmente, il 77% è a destinazione residenziale, mentre gli insediamenti produttivi e commerciali occupano poco meno del 18%. Rispetto a questo dato medio, le regioni italiane restituiscono una mappatura differenziata. Ad esempio, in relazione alla grande prevalenza di tessuti residenziali evidenziata a livello nazionale, le regioni presentano una discreta oscillazione che va dal valore minimo registrato dalle Marche (62,5%) al valore massimo della Liguria (86%). La Toscana si colloca in posizione prossima a Marche ed Emilia, con una quota relativamente bassa (circa il 64%) delle aree urbanizzate ad uso prevalentemente residenziale; al contrario, presenta una quota più elevata di altri usi, sia a fini industriali e terziari (la più alta quota nella Marche) sia a fini estrattivi e destinate a verde urbano e usi sportivi e ricreativi (per queste due ultime tipologie di uso il peso in Toscana è il più alto rispetto alle altre aree considerate).

Tabella 3.5
TERRITORI MODELLATI ARTIFICIALMENTE: AREE URBANIZZATE RESIDENZIALI, ZONE INDUSTRIALI E COMMERCIALI
Composizione percentuale

| | Zone prevalentemente residenziali | Zone industriali, commerciali e reti di comunicazione | Zone estrattive, discariche, cantieri | Zone di verde artificiale non agricolo | Totale territori modellati artificialmente |
|----------------|-----------------------------------|---|---------------------------------------|--|--|
| Lombardia | 77,2 | 19,0 | 2,2 | 1,7 | 100 |
| Piemonte | 77,2 | 17,2 | 2,7 | 3,0 | 100 |
| Marche | 62,5 | 32,1 | 3,2 | 2,1 | 100 |
| Veneto | 77,1 | 19,2 | 1,5 | 2,2 | 100 |
| Liguria | 85,7 | 12,5 | 1,2 | 0,7 | 100 |
| Emilia Romagna | 66,0 | 25,0 | 5,0 | 3,0 | 100 |
| TOSCANA | 63,8 | 24,5 | 7,0 | 4,7 | 100 |
| ITALIA | 76,9 | 17,5 | 5,6 | 5,6 | 100 |

Fonte: elaborazioni su dati Corine Land Cover

Oltre ai vincoli di disponibilità naturale vi sono vincoli di altro tipo; interessano in particolare i *vincoli legali all'edificabilità*. Questi contribuiscono ad accentuare, da un lato, l'eventuale scarsità assoluta, limitando la disponibilità complessiva di suolo edificabile, dall'altro, anche quella differenziale, proprio perché questi vincoli sono tanto più stringenti quanto più alto è il valore di pregio che le aree possiedono.

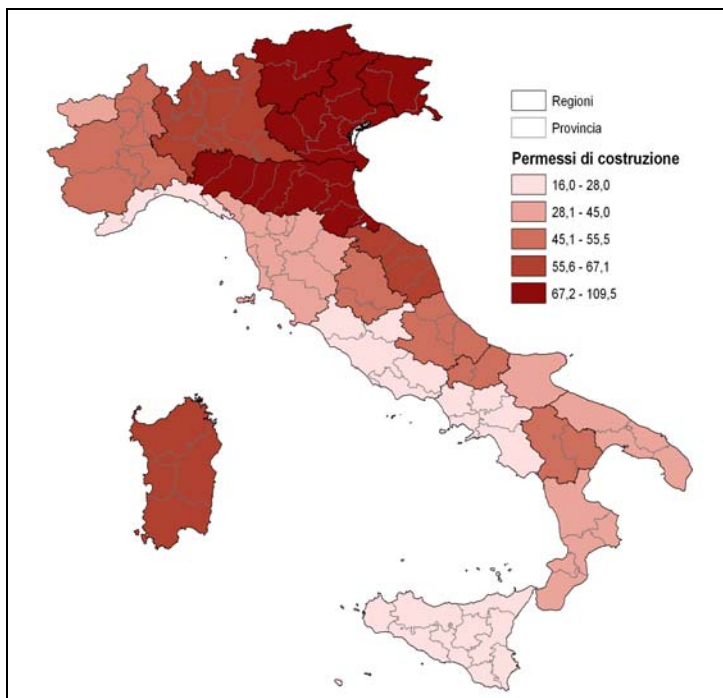
Rispetto a questo aspetto, la mappa territoriale appare ancora piuttosto differenziata: si osserva infatti una maggiore permissività edilizia delle regioni del Nord e in particolare del Nord-Est (Friuli, Trentino, Veneto ed Emilia Romagna); mentre la Toscana si colloca tra le regioni con più bassa propensione autorizzativa (Fig. 3.6).

Si consideri inoltre a conferma di quanto detto che, se nel corso degli anni novanta, la quota di suolo occupato artificialmente è cresciuta del 10%, dal 2000, tale quota è cresciuta in misura ben più limitata e cioè del 3%.

Certamente la presenza di vaste aree di pregio fortemente vincolate interessa in modo particolare la Toscana, depositaria di uno dei patrimoni artistico-culturali e paesaggistici tra i più suggestivi su scala mondiale. Fattore determinante della forte attrattività turistica regionale e fonte di ulteriore accentuazione del conflitto funzionale del territorio.

In definitiva, elevato pregio ambientale legato al patrimonio naturale e artistico, vincoli legali alla disponibilità di suolo, elevata conflittualità di usi sarebbero le principali determinanti della rigidità dell'offerta di suolo e della conseguente pressione di domanda che spinge i prezzi verso l'alto.

Figura 3.6
 PERMESSI DI COSTRUIRE PER REGIONI ITALIANE (2000-2006)
 Volume pro capite (m3 / abitanti)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Spiegare il livello dei prezzi degli immobili o i loro differenziali rispetto a un valore medio non è immediato. Un primo esercizio è stato svolto per le regioni italiane introducendo, sulla base delle osservazioni fatte in relazione all'articolazione dei prezzi medi comunali, le seguenti variabili esplicative:

- la ricchezza delle famiglie (reddito medio disponibile) come proxy del grado di sviluppo della regione ma anche del livello di attività economica; maggiore attività e ricchezza dovrebbe determinare maggiori pressioni di domanda sul mercato immobiliare sia in termini quantitativi che qualitativi, e quindi spingere verso l'alto i prezzi;
- la presenza di una grande città (quota di popolazione che vive nella città più grande) come proxy della presenza di un centro principale di servizi e infrastrutture, dunque particolarmente attrattivo e dove si accentuano le conflittualità d'uso del suolo;
- la densità di demografica come carico o pressione di domanda residenziale;
- la densità turistica (presenze turistiche su popolazione) e incidenza della superficie costiera (superficie dei comuni costieri su superficie totale) come indicatore dell'attrattività turistica generale e più indirettamente della presenza di fattori di pregio (ambientale, paesaggistico, ricreativo, culturale, storico, ecc.); dunque carico potenziale di domanda turistica e per investimento;
- la densità di attività manifatturiera (numero di addetti manifatturieri su popolazione), variabile che potrebbe giocare in due direzioni: la prima come fattore di pressione sulla domanda immobiliare che spinge in alto i prezzi, la seconda come fattore di disturbo paesaggistico tendente a deprimere i prezzi.

Il risultato presenta alcuni aspetti interessanti. In primo luogo, il livello medio dei prezzi viene spiegato da queste variabile al 90% ($R^2=90,2$) e le variabili che contribuiscono maggiormente sono quelle che potremmo considerare tradizionalmente esplicative del fenomeno e cioè, la presenza di un importante centro di servizi intorno al quale si sviluppa la rete principale di infrastrutture (che ha un contributo esplicativo del 52%) e la ricchezza della regione (27,4%). Un secondo aspetto è che le attività manifatturiere sono il terzo fattore di determinazione per importanza (contribuendo per il 5%) e il segno dell'effetto è negativo, come

dire che prevale l'impatto di deterioramento provocato sulle aree dalla presenza di realtà produttive sul fenomeno della conflittualità nell'uso del suolo (e quindi sulle pressioni congiunte da diversi segmenti di domanda). Quest'ultimo fenomeno sarebbe confermato dallo scarso contributo esplicativo delle variabili connesse alla densità e all'attrattività turistica (meno del 6%).

Tabella 3.7
REGRESSIONE DEI PREZZI MEDI DELLE ABITAZIONI DELLE REGIONI ITALIANE

| | Parameter Estimate | Pr > t | Per un aumento di: | Aumento prezzo m ² in euro |
|------------------------------|--------------------|---------|----------------------------|---------------------------------------|
| Intercetta | 1.601 | <.0001 | | |
| Grande Città | 2.271 | <.0001 | 1% peso pop metropoli | 22,7 |
| Reddito disponibile famiglie | 0,06 | <.0001 | 100 euro reddito | 6,1 |
| Manifattura | -2.416 | <.0001 | 1% add. manif./popolazione | -24,2 |
| Densità | 1,4 | <.0001 | 100 abitanti Km2 | 140,4 |
| Presenze turistiche | 26,86 | <.0001 | 1% presenze su pop | 0,27 |
| Superficie Litoranea | 813,67 | <.0001 | 1% superficie litoranea | 8,1 |
| R ² | 90,20% | | | |

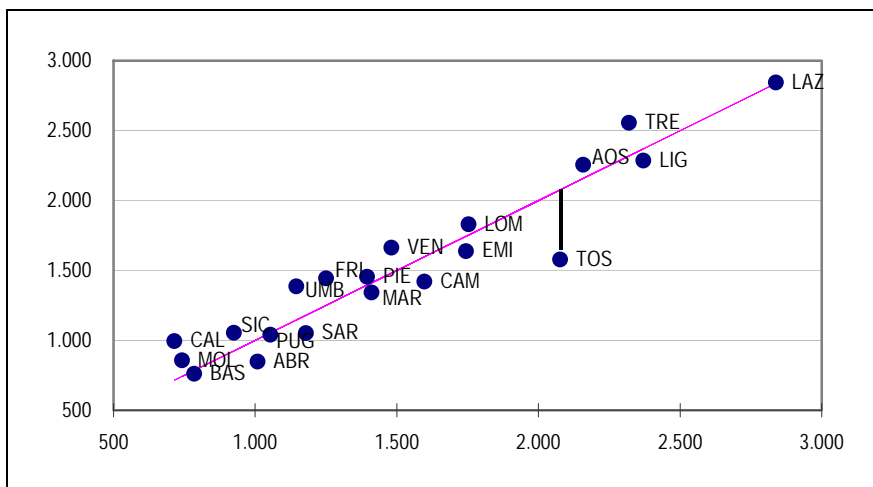
Tabella 3.8
CONTRIBUTO % DI OGNI VARIABILE ALL'R QUADR

| | Partial R-Square | Model I Squa |
|------------------------------|------------------|--------------|
| Città | 52,00% | 52,00 |
| Reddito disponibile famiglie | 27,40% | 79,30 |
| Manifattura | 5,30% | 84,60 |
| Densità | 2,50% | 87,10 |
| Presenze turistiche | 2,30% | 89,40 |
| Superficie Litoranea | 0,80% | 90,20 |

Un terzo aspetto di interesse, forse il più rilevante in questa sede è che, mentre per la gran parte delle regioni italiane la stime dei rispettivi prezzi risulta altamente aderente ai prezzi medi effettivi, questo non è vero per la Toscana per la quale si emerge una consistente sottostima del dato. Questo significa che se le variabili considerate spiegano in modo soddisfacente il livello medio dei prezzi immobiliari nella altre regioni, in Toscana il differenziale è elevato e di segno negativo. Esistono dunque altri fattori che spiegano nella regione il livello dei prezzi, fattori che non assumono un peso di rilievo nel resto del paese.

Dalle considerazioni fatte finora, potremmo avanzare l'ipotesi (al momento non verificata ma verosimile) che le peculiarità territoriali e ambientali cui si aggiunge il pregiato patrimonio storico culturale della regione, la varietà di paesaggi che attira forme tradizionali e nuove di turismo di massa e rurale e anche investimenti di tipo speculativo sul patrimonio immobiliare regionale costituiscono degli elementi in più rispetto a quanto avviene nella gran parte del territorio nazionale. Questa valutazione potrebbe essere anche rafforzata se si considera che un investimento consistente è stato realizzato dagli enti territoriali (Regione e Comuni in primis) in attività promozionali del brand territoriale.

Grafico 3.9
SCOSTAMENTO TRA PREZZO STIMATO E PREZZO MEDIO EFFETTIVO



3.2

Quali segnali dalle attività connesse all'uso della terra

L'analisi comparata o storica dei prezzi rilevati nei servizi immobiliari fornisce l'indicazione più immediata, per quanto indiretta e approssimativa, della presenza di rendite di scarsità nel sistema economico regionale. Tuttavia, queste rendite non si esauriscono in ambito strettamente immobiliare. Vi è una molteplicità di attività produttive, generalmente connesse al turismo, che beneficiano dei vantaggi indotti dalla loro presenza. Il canale attraverso il quale questo avviene è appunto quello della forte attrattività di presenze che va a sollecitare in primo luogo l'offerta di servizi degli esercizi alberghieri ed extralberghieri, della ristorazione, degli esercizi commerciali ma anche le produzioni artigianali e agroalimentari spesso collegate ai percorsi di turismo locale anche esterni ai flussi più tradizionali delle aree balneari o dei grandi centri urbani.

La Toscana è una delle regioni italiane a maggiore vocazione turistica (quarta dopo Trentino, Val d'Aosta e Veneto); gran parte dei fattori che spiegano questa forte attrattività sono gli stessi che determinano gli alti prezzi immobiliari: il pregio paesaggistico, l'elevata concentrazione di patrimonio artistico-culturale-architettonico, la presenza di una ampia fascia costiera, un'offerta turistica di qualità alternativa a quella dei percorsi tradizionali che sfrutta un peculiare patrimonio edilizio rurale.

L'attività turistica contribuisce dunque ad accentuare il conflitto tra i diversi segmenti di domanda di beni e servizi immobiliari presenti nella regione, creando ulteriori pressioni sull'offerta e quindi sul prezzo dei beni e dei servizi immobiliari. Si consideri, ad esempio, che Firenze si colloca tra le destinazioni turistiche più ricercate di Europa e, tra queste principali destinazioni, Firenze registra tra le più alte quotazioni alberghiere¹². Se poi si considerano i prezzi alberghieri delle principali destinazioni turistiche italiane, tra le prime 30 quotazioni più elevate la Toscana è al primo posto per numero di città interessate: 9 città di cui solo 3 capoluoghi¹³; segue il Veneto con 4 città (di cui 2 capoluoghi). Dunque, analogamente a quanto rilevato in corrispondenza dei prezzi delle abitazioni, si rileva rispetto alle altre regioni una più diffusa presenza di prezzi alberghieri superiori alla media italiana.

Il fenomeno della rendita, sempre inteso come valorizzazione connessa alla scarsità, interessa non solo i servizi turistici per eccellenza, rappresentati dall'attività alberghiera, ma anche il settore agriturismo e quell'insieme di attività dell'indotto che coinvolge la ristorazione, la trasformazione alimentare, l'attività ricreativa e il commercio. Nell'ambito di quest'ultimo comparto, la componente maggiormente coinvolta è quella dei prodotti artigianali (produzioni tradizionali e di qualità) realizzati in una vasta numerosità di realtà locali regionali.

Come è noto, per quanto concerne l'agriturismo, la Toscana detiene un primato nazionale: il più alto numero di strutture presenti, quote consistenti di presenze straniere (circa il 50%), una quota di presenze sul totale dei turisti importante (il 7%) e in continuo aumento. Anche attraverso questa particolare forma di turismo naturalistico, generalmente localizzato al di fuori dei percorsi classici del turismo di massa, si sviluppa una catena di trasmissione del valore verso le attività prima citate connesse ai prodotti tradizionali e di qualità. Si consideri che questa categoria di prodotti costituisce, nella regione, una componente importante delle produzioni agroalimentari (circa il 15%) e, più in particolare, circa un quarto delle produzioni agricole e l'8% dei prodotti alimentari¹⁴.

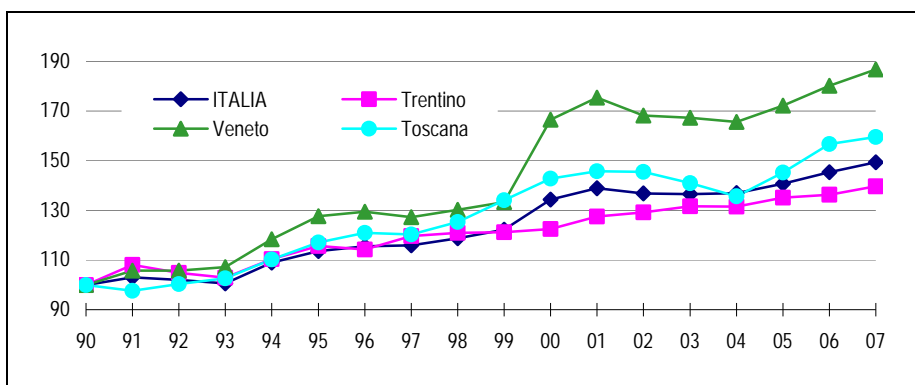
¹² In base a un'indagine svolta ogni mese dal metacomparatore e travel network europeo Trivago (<http://www.trivago.it>) sulle quotazioni alberghiere, Firenze si colloca al 10 posto tra le 50 destinazioni turistiche più richieste (Venezia è invece al primo posto). L'indicatore considerato rappresenta il livello dei prezzi di una camera doppia standard ed è calcolato sulla base delle 40 mila richieste dei prezzi delle camere di hotel consultate sul sito quotidianamente. Il motore di ricerca dei prezzi Trivago consente di mettere a confronto i prezzi di oltre 280 mila alberghi e strutture ricettive nel mondo. L'ultima rilevazione è dell'aprile 2009.

¹³ In ordine decrescente dell'indice dei prezzi: Forte dei Marmi, Siena, Firenze, Cortona, San Gimignano, Lucca, Viareggio, Lido di Camaiore, Arezzo.

¹⁴ Lo studio per la valutazione dei prodotti di qualità in Toscana è stato realizzato, nel 2009, a cura di B. Rocchi e G. Stefani della Facoltà di Agraria dell'Università di Firenze. Lo studio si riferisce all'insieme delle produzioni con certificazioni regolamentate; quindi, nella sostanza, a un insieme che sottostima l'entità reale del fenomeno. Si tratta in particolare delle produzioni con certificazioni comunitarie di origine (sia vitivinicole che alimentari), alle produzioni biologiche e alle produzioni con marchio

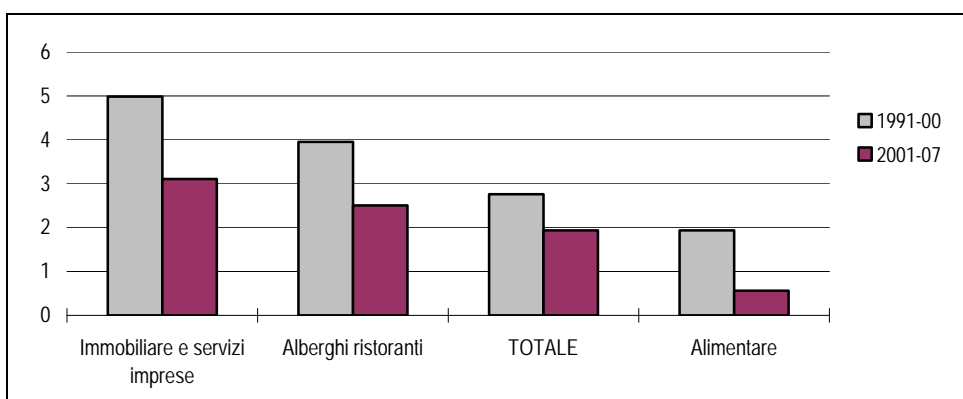
I fenomeni sommariamente richiamati nel presente paragrafo contribuiscono a definire quella peculiarità regionale che si articola in certa connessione con i servizi immobiliari. Le presenze turistiche hanno registrato nel corso degli ultimi due decenni un trend marcatamente crescente (+60% dal 1990) e questo è avvenuto appunto attraverso strategie di riqualificazione e diversificazione dell'offerta invece che di omologazione.

Grafico 3.10
PRESENZE TURISTICHE. 1990-2007
Numeri indice (1990=100)



Questo forte sviluppo, accompagnato da diffuse politiche per la promozione della “qualità”, ha sostenuto e alimentato la crescita negli ambiti di produzione prima richiamati, dove tuttavia il livello dei prezzi si è trovato talvolta intrappolato tra la tendenza all’innalzamento spiegato dai contenuti di qualità e quella al contenimento dovuta alle crescenti pressioni dei mercati. Se si considerano infatti le variazioni avvenute nei settori nei due ultimi decenni emerge che, rispetto al complesso del sistema produttivo, sia le attività connesse al settore immobiliare (considerate congiuntamente ai servizi alle imprese) che il settore degli alberghi e ristoranti hanno registrato incrementi di prezzo sempre superiori. Al contrario, la trasformazione alimentare, ha mantenuto dinamiche ben più contenute soprattutto negli ultimi anni.

Grafico 3.11
DEFLATORE DEI PREZZI. 1991-2000 E 2001-2007
Valori %



Agriqualità ai sensi della L.R. n. 25/1999. Si tratta di un insieme di produzioni che nel 2006 è stato di circa un miliardo di euro, di cui circa l’84% proveniente dal settore vitivinicolo, il 9% dal biologico e il restante 7% dai marchi DOP e IGP.

3.3

Opportunità e rischi connessi alle rendite di scarsità

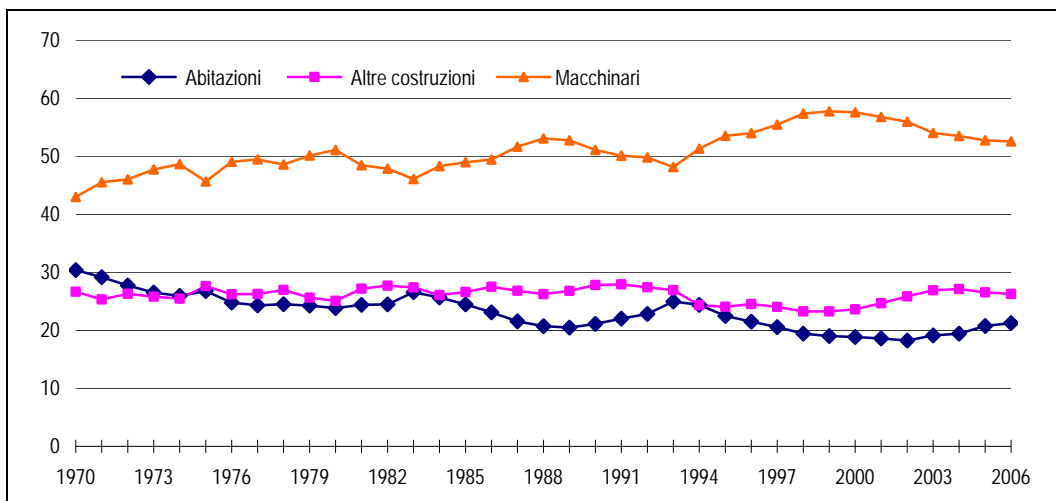
Che si voglia assegnare una connotazione classica al concetto di rendita, quella di remunerazione di un fattore scarso e non riproducibile, oppure quella più moderna, che spiega la sua esistenza con una rigidità d'offerta, la rendita di scarsità resta comunque legittimata dall'essere corrispettivo di una risorsa endogena che contribuisce positivamente alla realizzazione della produzione regionale. Un bel paesaggio naturale, la cospicua presenza di beni artistici e culturali unici al mondo, azioni del mercato e delle istituzioni che hanno puntato a valorizzare i percorsi e la fruizione di questo patrimonio peculiare, un crescente investimento nella produzione di beni e servizi di nicchia e/o di alta qualità contribuiscono a promuovere attività economica sempre più spostata su fasce alte della catena del valore e rivolte al mercato mondiale attraverso l'export e il turismo.

Tuttavia, la crescita del valore nominale delle attività immobiliari e dei settori che con esso interagiscono può avere (e di fatto ha avuto) effetti non desiderabili sul piano distributivo agendo a svantaggio delle famiglie residenti e delle imprese. L'innalzamento dei prezzi delle attività in questione, e degli immobili in particolare, è un fenomeno che coinvolge gran parte del territorio regionale. E se da un lato la pressione di domanda di suolo, fabbricati, ecc. da parte delle imprese industriali sembra negli ultimi anni (e in prospettiva) rallentare, dall'altro è verosimile che la domanda per residenze e per attività turistiche possa ancora crescere per effetto dell'aumento tendenziale della popolazione e delle presenze turistiche.

Queste criticità possono essere contrastate attraverso l'allentamento mirato dei vincoli all'offerta del suolo da destinare ai segmenti di domanda più bisognosi.

Altre criticità possono nascere da un'eccessiva concentrazione di risorse nei settori di rendita qualora questo determinasse fenomeni di spiazzamento rispetto alle risorse da destinare a investimenti produttivi; la conseguenza sarebbe in questo caso quella di frenare il processo di accumulazione. Segnali in questa direzione possono essere ricavati dal confronto della dinamica degli investimenti produttivi e nel settore delle costruzioni. L'osservazione di quanto avvenuto negli ultimi quattro decenni mette in luce una sorta di complementarità tra investimenti in abitazioni da un lato e in macchine ed apparecchi dall'altro. In realtà però il trend di fondo che vede un graduale ridimensionamento del peso degli investimenti per abitazioni e, al contrario un simmetrico aumento di quello per macchinari, non sembra essere mutato. In altri termini il segno delle variazioni nelle due componenti è sempre opposta, a segnalare un reciproco effetto di spiazzamento; tuttavia, nel lungo periodo non sembra che gli investimenti immobiliari abbiano determinato l'inversione del trend nella componente dei macchinari. Ciò che si può in ogni caso affermare è che, forse, una graduale riduzione delle risorse rivolte al settore immobiliare finirebbe per favorire gli investimenti produttivi. Su questo punto occorre però riflettere su: 1 l'opportunità di interferire con il mercato e con le scelte di investimento degli operatori; 2. se ciò dovesse avvenire, quale modello di sviluppo scegliere, ovvero verso quali settori orientare le risorse eventualmente recuperate.

Grafico 3.12
INVESTIMENTI FISSI LORDI. 1970-2006
Incidenze percentuali (somma=100)



4.

POSIZIONI DOMINANTI E INEFFICIENZA COME LIMITI ALLA COMPETITIVITÀ

Riflettendo sui freni alla competitività del sistema, una delle questioni da considerare è la presenza di limitazioni naturali o legali al mercato che diano luogo alla formazione di attività protette da cui, a sua volta, possano originare rendite di posizione o inefficienze. Come si è detto, una maggiore esposizione alla concorrenza costringe generalmente gli operatori economici a sfruttare ogni spazio di recupero di efficienza per poter mantenere o guadagnare quote di mercato. Al contrario, la presenza di barriere o limiti alla concorrenza consente agli operatori che beneficiano di queste coperture (imprese o istituzioni) di imporre prezzi maggiorati proprio perché, dominando il mercato, non rischiano la perdita di posizioni. Questo fenomeno è diverso da quello della rendita di scarsità, per il quale la pressione sui prezzi viene dalla limitata disponibilità di una risorsa. Nel caso delle posizioni dominanti, la spinta verso l'alto sui prezzi è generata in virtù dello specifico assetto di mercato, generalmente non concorrenziale, o addirittura dalla sua assenza.

Gli effetti della presenza di rendite di posizione sulla competitività può dipendere da molteplici fattori; tra questi la misura con cui questi effetti si trasferiscono sui prezzi, il peso e il grado di diffusione dei servizi in questione nel sistema economico, l'elasticità della domanda ai prezzi dei servizi. Si considerano in seguito alcuni casi particolari, quello delle libere professioni, quello dei servizi del credito, la pubblica amministrazione.

Nel primo caso, l'ipotesi da verificare è se una sovraregolamentazione delle attività possa essere la fonte di rendite di posizione altrimenti contenibili. Nel secondo caso il ragionamento è analogo; ci si chiede cioè se l'assetto oligopolistico del mercato del credito possa essere all'origine di rendite di posizione o di inefficienze che si traducono in costi per famiglie e imprese del sistema. Infine, si vuole riflettere su quanto l'assenza di mercati in relazione alla pubblica amministrazione possa essere alla base di forme più o meno diffuse di sprechi di risorse.

4.1

La sovraregolamentazione delle professioni come fonte di rendite di posizione

In questo contesto un ambito da considerare è quello delle libere professioni, servizi di pubblico interesse¹⁵ offerti da operatori privati e regolamentati attraverso standard normativi al fine di limitare l'inefficienza o l'inefficacia derivante dalla presenza di asimmetria informativa¹⁶. Sull'esistenza di asimmetrie informative tra "principale" (cliente) e "agente" (professionista) la letteratura economica è piuttosto concorde, anche se minore accordo esiste sull'entità e la persistenza di tali asimmetrie; ciò che risulta determinante al fine di valutare l'efficacia dei diversi modi di regolazione. La presenza di una regolamentazione strutturata, vasta e pervasiva - quale quella vigente in alcuni paesi sviluppati e in particolare in Italia - appare, infatti, giustificata dal punto di vista economico solo dalla eventuale presenza di asimmetrie particolarmente forti e persistenti, ricorrenti in mercati caratterizzati da beni/servizi fiduciari (*credence goods*) dei quali il cliente non è in grado di valutare la qualità neppure ripetendone l'acquisto. Ciò a causa della natura spiccatamente specialistica delle competenze professionali richieste. Sulla natura fiduciaria dei servizi professionali non esiste completo accordo in letteratura; ed è molto diffusa l'opinione che, per la maggior parte dei servizi professionali, le asimmetrie informative non siano oggi tali da giustificarne il richiamo ai *credence goods* ma tutt'al più ai beni di ricerca (*search goods*) dei quali la qualità è valutabile alla ripetizione

¹⁵ Mathews 1991, Dietrich Roberts 1997.

¹⁶ Leland 1979; Shapiro 1986.

dell'acquisto. La conseguenza di questo spostamento di veduta è che occorrerebbe rivedere al ribasso e semplificare le forme di regolamentazione oggi vigenti. E' infatti opinione condivisa che qualsiasi forma di regolamentazione non debba essere sovrabbondante rispetto all'obiettivo cui è orientata, dal momento che essa rappresenta comunque una distorsione parziale del meccanismo concorrenziale e dà luogo a una soluzione allocativa subottimale (*second best*). In generale, qualsiasi meccanismo regolatorio genera un *trade off* tra qualità ed efficienza ed ha effetti redistributivi che finiscono per premiare i consumatori che domandano servizi di qualità più elevata, a scapito degli altri.

Le *principali forme di intervento regolativo* adottate nell'ambito delle libere professioni sono la regolazione della qualità delle prestazioni, la regolazione dei requisiti minimi di capitale umano, la certificazione, l'autoregolamentazione.

I *principali strumenti normativi* che accompagnano l'autoregolamentazione sono le tariffe minime e le norme restrittive sulla pubblicità. In Italia, le *tariffe minime* vengono applicate dalla maggior parte degli Ordini o Collegi professionali. Anche in seguito al Decreto Legge 4 Luglio 2006 n. 223, il cosiddetto decreto Bersani, che ha abolito, tra le altre norme, l'obbligo di rispettare i minimi tariffari nel determinare l'onorario del professionista, i codici deontologici dei diversi ordini professionali non si sono propriamente adeguati alle disposizioni di tale decreto mantenendo la formula della difesa del decoro del professionista. La spiegazione generalmente per il vasto utilizzo di questo strumento è che l'imposizione di una tariffa minima, evitando una forte competizione di prezzo, salvaguarda la qualità del servizio. In realtà, l'introduzione di tariffe minime non garantisce affatto che prestazioni di qualità insufficiente non vengano comunque erogate, mentre consente a tutti i professionisti, anche a quelli che erogano servizi scadenti, di applicare il prezzo minimo. Dunque, se la qualità è, con buona probabilità, determinante del livello della tariffa, non è scontato che una tariffa "congrua" determini un altrettanto congrua qualità o efficacia della prestazione¹⁷.

Su questo punto un'indagine del 1997 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sul settore delle professioni segnala infatti che la tariffa minima coesiste con forme di selezione all'entrata (il sistema delle abilitazioni professionali), che già garantiscono la qualità del capitale umano dei professionisti ammessi al mercato. Si verifica pertanto una duplicazione delle misure di regolamentazione volte a uno stesso scopo, il che viola tra l'altro, uno dei principi cardine della Commissione Europea, ossia il principio di proporzionalità in base al quale i meccanismi adottati, per essere accettabili, devono costituire lo strumento meno restrittivo della concorrenza atto a raggiungere l'obiettivo prefissato. La relazione dell'AGCM osserva inoltre che "la fissazione dei prezzi costituisce una misura meno efficace di altre, quali le restrizioni all'accesso che, incidendo sulle determinanti strutturali del livello di prezzo, in particolare sul numero di operatori presenti sul mercato, sono suscettibili di produrre effetti più solidi e duraturi"¹⁸.

Le *norme restrittive della pubblicità* sono tra le forme di regolamentazione più frequentemente presenti nei codici deontologici delle professioni. Tali norme sono generalmente volte ad evitare il decadimento morale della professione, la mercificazione e lo snaturamento del rapporto fiduciario tra professionista e cliente. I sostenitori dell'eliminazione di questi vincoli sostengono che una maggiore diffusione delle informazioni riguardo alle diverse combinazioni prezzo-qualità presenti sul mercato, anche attraverso i canali pubblicitari, dovrebbe contribuire a ridurre i costi di ricerca da parte dei potenziali utenti proprio in un mercato caratterizzato dalla presenza di asimmetrie informative. Purtroppo l'evidenza empirica su questi aspetti è

¹⁷ La teoria sembra dimostrare il contrario. Da una parte l'introduzione di un prezzo minimo a un livello basso tenderebbe a incoraggiare un equilibrio collusivo di specializzazione piuttosto che una concorrenza sulla qualità; dall'altra l'introduzione quale rimedio ai comportamenti anti-concorrenziali di prezzi massimi conduce a un risultato di sovrapproduzione della qualità rispetto al livello sociale ottimale. I professionisti potrebbero, inoltre, fissare i prezzi sistematicamente al di sopra dei minimi tariffari considerando la tariffa minima come un segnale di bassa qualità. Operando in questo nodo il professionista emette un segnale che sopravvaluta la propria qualità per richiamare la clientela.

¹⁸ AGCM, *Indagine conoscitiva nel settore degli Ordini e Collegi professionali*, 1997, p. 43.

contrastante anche se numerose verifiche mostrano minori costi di ricerca in relazione all'utilizzo della pubblicità¹⁹.

L'autoregolamentazione è la forma di intervento vigente in Italia e anche la più diffusa a scala internazionale. La ragione principale è, in un contesto dove il sistema informativo è limitato e asimmetrico, l'intrinseco vantaggio informativo di cui sono detentori i professionisti. Nella maggior parte dei paesi occidentali, e anche nel nostro ordinamento, gli ordini e i collegi professionali svolgono dunque una attività di controllo degli standard qualitativi, sono presenti nei luoghi istituzionalmente preposti alla abilitazione dei professionisti, vigilano sull'applicazione del codice deontologico.

Questa delega agli ordini professionali, dovrebbe costituire una garanzia di qualità per gli utenti nella misura in cui si traduce in una forma di incentivazione alla produzione di servizi professionali di qualità e al rispetto delle norme di comportamento stabilite nei codici deontologici. La delega origina una posizione dominante e la rendita che ne deriva è il corrispettivo degli investimenti irreversibili effettuati in capitale umano da parte dei professionisti.

Dalle considerazioni fatte appare evidente che la validità del sistema di regolazione è condizionata dal persistere delle condizioni iniziali e anche dal poter escludere che i professionisti siano soggetti auto-interessati. L'autoregolamentazione comporta infatti una certa discrezionalità che potrebbe essere sfruttata al fine di restringere la concorrenza. Del resto, la concorrenza tra le professioni è generalmente molto limitata per cui anche gli incentivi al cambiamento delle regole inefficienti o inefficaci potrebbero risultare limitati. Infine, l'evoluzione socioeconomica e il cambiamento delle tecnologie di produzione dei servizi hanno notevolmente ridotto la presenza di asimmetrie informative tra professionista e cliente. E una conferma di questo aspetto viene da una recente indagine svolta presso un campione di imprese toscane da cui emerge che soltanto il 3% degli imprenditori si ritiene non in grado di valutare la qualità del servizio acquistato; la quasi totalità (97% del campione) ritiene invece di essere in grado di valutarla sufficientemente; il 39% ritiene di poterlo fare perfettamente²⁰.

L'ipotesi che si vuole verificare è se, allo stato attuale, l'assetto regolativo delle professioni sia sovrabbondante e distorto rispetto all'obiettivo cui sono preposte. A tale fine si propone un'analisi comparata della situazione dei vari paesi europei basata su un'indagine condotta dall'Istituto di studi superiori di Vienna (IHS) per conto della Commissione Europea nell'anno 2003.

- *Regolamentazione e offerta: Toscana, Italia ed Europa a confronto*

Nei paesi europei il quadro istituzionale delle professioni è prevalentemente fondato sull'autoregolamentazione. Tuttavia, si rileva una forte variabilità di situazioni. Il livello di regolamentazione complessivo delle professioni²¹ risulta in Italia tra i più elevati d'Europa²², sia nella componente di regolazione all'entrata che, in misura ancora più marcata, in quella riguardante le regole di condotta da tenersi una volta avuto accesso alla professione.

¹⁹ In questo senso gli studi di G.J. Stiegler, L. Behnam A. Behnam Love J.H., Stephen F.H., Gillanders D.D. e Patterson A.A., F. Stephen. Parzialmente diverse sono le conclusioni cui giunge quella letteratura che analizza l'impatto della pubblicità sulla struttura dei mercati. I contributi di Comanor-Wilson(1979) e Shapiro (1986) dimostrerebbero, infatti, che un massiccio investimento pubblicitario può avere effetti anticoncorrenziali favorendo una eccessiva concentrazione.

²⁰ L'indagine è stata svolta nell'ambito dello studio "Professioni e competitività delle professioni. Un'indagine sui servizi alle imprese in Toscana" (2008) curata da IRPET e Università di Firenze.

²¹ Tale livello è misurato attraverso uno specifico indice che assegna un punteggio per ogni tipologia di regolamentazione della professione (Paterson I., Fink M., Ogun A, Research Report dell' Institut für Höhere Studien (IHS) Wien, Commissione Europea, Gennaio 2003.

²² L'indice per l'Italia si riferisce all'anno 2006, antecedente l'introduzione del decreto Bersani.

Tabella 4.1
 INDICE DI REGOLAMENTAZIONE DELLE PROFESSIONI NEI PAESI EUROPEI
 Ordinamento decrescente rispetto all'indice per gli avvocati (prime posizioni)

| | Avvocati | Ragionieri commercialisti | Notai | Architetti | Ingegneri |
|---------------|----------|---------------------------|----------|------------|-----------|
| Grecia | 9,5 | 5,1 | n.a. | n.a. | n.a. |
| ITALIA (2006) | 7,4 (2) | 6,7 (1) | 10,4 (2) | 6,3 (1) | 6,1 (3) |
| Austria | 7,4 | 6,2 | 9,6 | 5,1 | 5 |
| Francia | 6,6 | 5,8 | 10 | 3,1 | 0 |
| Lussemburgo | 6,6 | 5 | n.a. | 5,3 | 5,3 |
| Germania | 6,5 | 6,1 | 11,1 | 4,5 | 7,4 |
| Spagna | 6,5 | 3,4 | 9,4 | 4 | 3,2 |
| Portogallo | 5,7 | n.a. | n.a. | 2,8 | n.a. |
| Belgio | 4,6 | 6,3 | 9,3 | 4 | 1,2 |
| Irlanda | 4,5 | 3 | | 0 | 0 |
| England&Wales | 4,1 | 3 | | 0 | 0 |

Fonte: Ihs 2003, elaborazioni Irpet

Un'analisi approfondita all'interno dei diversi settori di attività richiamati conferma infatti che nel sistema in vigore in Italia si sommano diverse tipologie di regolamentazione delle professioni. Alla regolazione dei requisiti minimi di capitale umano si affiancano infatti gli standard minimi (le tariffe). Inoltre, come è emerso dalla rassegna della letteratura, un sistema di regolamentazione si giustifica in un mercato di credence goods, in cui le asimmetrie informative sono così forti da impedire al consumatore di valutare, anche ripetendo l'acquisto, l'effettiva competenza del professionista e la qualità della sua prestazione. Non è questo il caso della maggior parte dei servizi offerti dai liberi professionisti, per i quali spesso la standardizzazione richiederebbe l'abolizione di standard minimi di qualità che penalizzano gli utilizzatori meno esigenti dal punto di vista qualitativo.

In tutti i paesi europei l'incidenza dei servizi professionali sui rispettivi sistemi economici è relativamente contenuta ma in crescita; tuttavia, se in Italia lo è con tassi piuttosto marcati, nella media europea la dinamica è ben più contenuta. Tra il 1998 e il 2004 il VA prodotto è aumentato dall'8,2% al 10,5% in Italia, dal 7,5% al 9,6% in Toscana, dall'11,3% all'11,6% in Europa. All'interno del comparto dei servizi alle imprese, sono proprio le attività delle libere professioni a registrare gli incrementi maggiori.

Tabella 4.2
 IL VA PRODOTTO DEL SETTORE LIBERE PROFESSIONI: ATTIVITÀ LEGALI, COMMERCIALISTI, CONSULENTI DEL LAVORO
 Incidenze %. Ordinamento decrescente rispetto all'anno 2004 dei primi dieci paesi

| | 1998 | 2001 | 2004 | Var. %'98-2004 |
|-------------|------|------|------|----------------|
| Regno Unito | 4,9 | 6,3 | 6,2 | 1,3 |
| Olanda | 5,3 | 4,7 | 5,5 | 0,2 |
| Irlanda | 3,4 | 4,1 | 4,7 | 1,3 |
| Belgio | 4,1 | 5,1 | 4,5 | 0,4 |
| ITALIA | 3,5 | 5,1 | 4,5 | 1,0 |
| Francia | 3,9 | 4,1 | 4,3 | 0,4 |
| Germania | 5,6 | 5,2 | 4,2 | -1,4 |
| Danimarca | 4,3 | 3,7 | 3,6 | -0,7 |
| Austria | 2,6 | 2,8 | 3,4 | 0,8 |
| Svezia | 3,3 | 3,2 | 3,1 | -0,2 |

Fonte: nostre elaborazioni da dati Eurostat

L'Italia, e ancor più la Toscana, appaiono *specializzate nell'offerta di servizi professionali, in particolare di quelli legali, amministrativo-gestionali e dei servizi d'ingegneria e architettura*. Il ranking della densità di addetti al primo gruppo di servizi (legali, ecc.) vede la Toscana sopra la media italiana, sopra i valori delle regioni settentrionali e ai primi posti in Europa, dopo Olanda, Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Lo stesso vale in relazione ai servizi di ingegneria e architettura dove la Toscana, come l'Italia, vengono subito dopo i paesi del Nord Europa e della Repubblica Ceca.

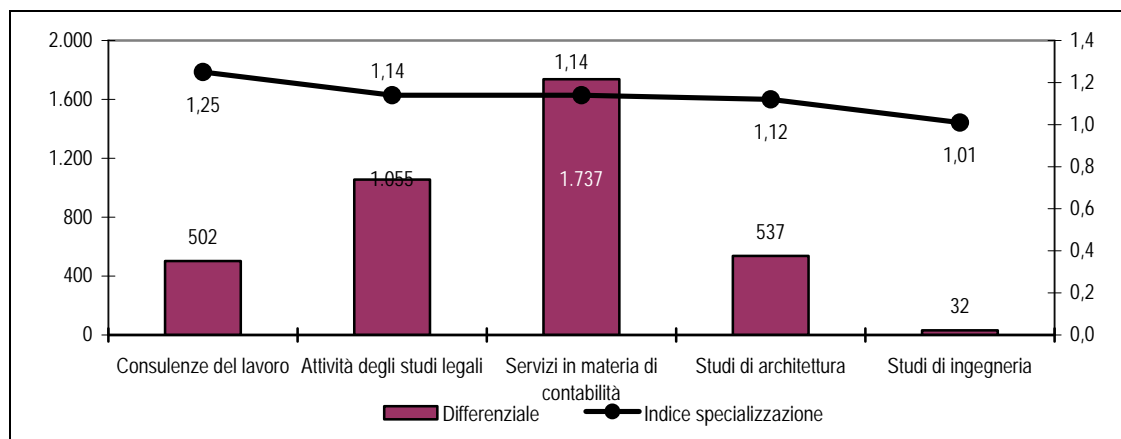
Tabella 4.3
 OCCUPATI SU MILLE ABITANTI: ANNO 2004 (TOSCANA ANNO 2001)
 Ordinamento decrescente rispetto ai servizi K471

| | Totale (K74) | Servizi legali e di contabilità e amministrazione (K741) | Servizi tecnici di architettura e ingegneria (K742-3) |
|---------------------------------------|--------------|--|---|
| Olanda | 60,1 | 16,7 | 6,7 |
| Regno Unito | 53,8 | 15,4 | 6,4 |
| Irlanda | 31,6 | 12,1 | 5,4 |
| Danimarca | 41,3 | 10,7 | 7 |
| Belgio | 34,5 | 9,9 | 3,9 |
| Germania (inclusa ex-GDR dal 1991) | 37,1 | 9,5 | 5 |
| TOSCANA | 30,9 | 10,3 | 6,9 |
| ITALIA | 32,2 | 9,4 | 5,9 |
| Austria | 33,1 | 9,1 | 5,9 |
| Spagna | 41 | 9,1 | 5,8 |
| Slovacchia (ultimo della graduatoria) | 10,8 | 1,6 | 2,1 |

Fonte: nostre elaborazioni da dati Eurostat e censuari

La particolare specializzazione della Toscana nei servizi legali e contabili è confermata dal confronto con la situazione delle regioni italiane del centro nord: mentre la Toscana appare complessivamente sottodotata di addetti nei servizi alle imprese, all'interno del comparto le differenze sono significative. Il dato più rilevante è la sovradotazione nei servizi contabili amministrativi (+1737 addetti), negli studi legali (+1055), negli studi di architettura (+537), negli studi dei consulenti del lavoro (+502); tutte professioni soggette a regolamentazione. Al contrario, la Toscana risulta, rispetto alle regioni settentrionali, particolarmente sprovvista di servizi di ricerca, selezione e fornitura di personale (-5.826 addetti), di servizi pubblicitari (-2573), di Amministratori di società ed enti (-2176), di Attività di gestione delle società di controllo finanziario (holding operative) (-639), di consulenze finanziarie (-133), di servizi di ingegneria integrata (-1210), di studi di mercato (-943), di packaging di prodotti non alimentari (-678).

Grafico 4.4
 ADDETTI IN PIÙ ED INDICI DI SPECIALIZZAZIONE SETTORIALE TOSCANA SU NORD ITALIA. 2001



Fonte: Elaborazioni da dati censuari

Una peculiarità del contesto italiano delle professioni è l'elevata incidenza del lavoro autonomo rispetto al lavoro dipendente e, ancor più, la piccolissima dimensione media delle attività professionali: nelle professioni legali e contabili, l'Italia registra la più elevata incidenza di lavoratori autonomi sul totale dei lavoratori occupati nel settore e la più piccola dimensione media. Anche in questo caso la Toscana presenta tali caratteristiche in forma più accentuata.

Tabella 4.5
DIMENSIONE MEDIA E INCIDENZA DEL LAVORO AUTONOMO
Graduatoria decrescente rispetto alla % di addetti nei servizi legali

| | Servizi legali e di contabilità e amministrazione | | Servizi tecnici di architettura e ingegneria | |
|------------------------------------|---|---------------------|--|---------------------|
| | % di Addetti indipendenti | Addetti per impresa | % di Addetti indipendenti | Addetti per impresa |
| TOSCANA | 58 | 2 | 87 | 1,3 |
| ITALIA | 56 | 2 | 75 | 1,4 |
| Repubblica Ceca | 58 | 1,2 | 38 | 1,9 |
| Polonia | 46 | 2,7 | 44 | 2,6 |
| Belgio | 40 | 2,4 | 43 | 2,4 |
| Spagna | 37 | 2,5 | 35 | 2,6 |
| Slovenia | 32 | 1,9 | 14 | 3,2 |
| Austria | 21 | 4 | 26 | 3,7 |
| Norvegia | 18 | 2,7 | 9 | 3,5 |
| Germania | 18 | 6 | 22 | 4,6 |
| Regno Unito | 17 | 6,1 | 11 | 6,6 |
| | | | | |
| Francia (ultimo della graduatoria) | 4 | 2,5 | 1 | 3,4 |

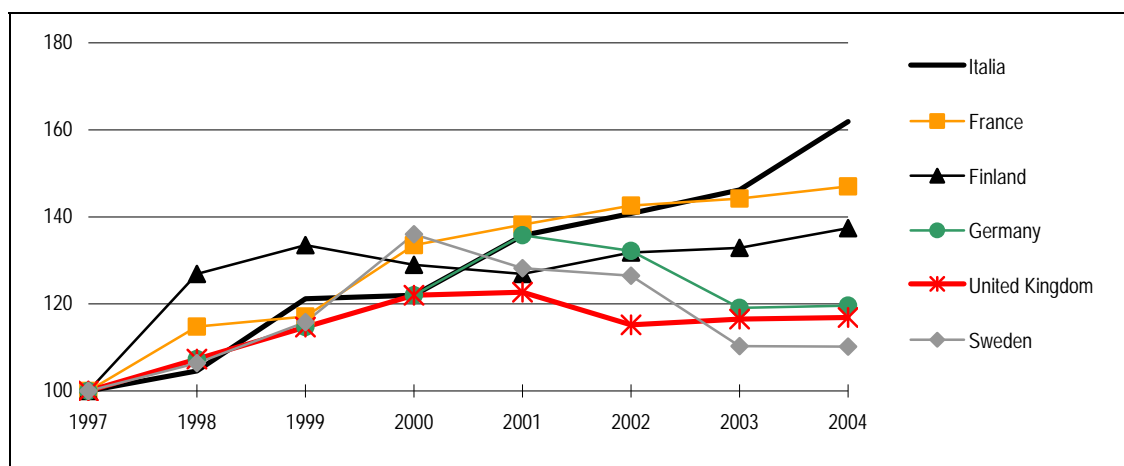
Fonte: nostre elaborazioni da dati censuari

Se si analizza la struttura delle imprese per classi dimensionali di addetti emerge inoltre che in Italia c'è una *minore dotazione di imprese sopra i 10 addetti*: nel caso dei servizi legali, l'1,5% del totale a fronte del 13% in Germania, dell'8,4% nel Regno Unito, del 4,1% in Francia. In Toscana la percentuale è del 1,3%, dunque inferiore alla media italiana, mentre valori più elevati si registrano nelle regioni settentrionali (in testa il Piemonte con il 2,1%). La situazione è analoga nel caso dei servizi di architettura e ingegneria.

A spiegare queste peculiarità concorre in certa misura il divieto, operante sino al 2006, di formare associazioni interprofessionali o altre forme societarie e quello di esercitare un lavoro dipendente.

E' utile segnalare che, tra il 1997 e il 2004, i servizi alle imprese hanno registrato un aumento a prezzi costanti del valore della produzione e del valore aggiunto pari al 62% e di oltre il 50% rispettivamente. Tale andamento è certamente tra i più marcati dei paesi dell'Europa occidentale, secondo solo a quello irlandese e austriaco.

Grafico 4.6
VALORE DELLA PRODUZIONE
Numero indice 1997 = 100. Prezzi costanti 1995

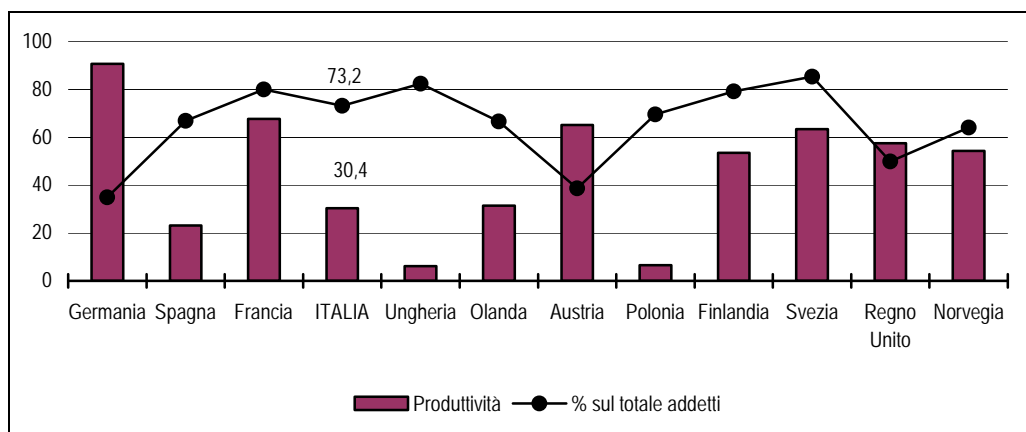


Fonte: nostre elaborazioni da dati Eurostat

Un'altra caratteristica delle imprese professionali toscane, e su questo vi è una qualche differenza rispetto al dato medio italiano, è che sono caratterizzate da un elevato grado di integrazione verticale, soprattutto le più piccole che raramente fanno ricorso a servizi esterni. Questo comportamento potrebbe essere ricondotto al fatto che le imprese minori erogano

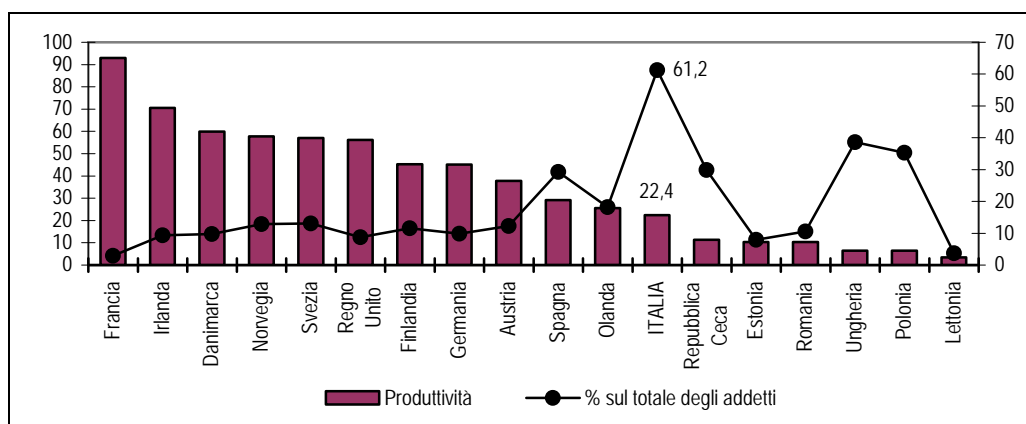
prevalentemente servizi tradizionali e di minor complessità. Questa interpretazione viene confermata dall'analisi della relazione tra dimensione e produttività per addetto, da cui emerge che il differenziale tra la produttività delle imprese italiane delle principali professioni, rispetto agli altri paesi europei, sembra riconducibile quasi esclusivamente alla troppo bassa produttività delle imprese minori.

Grafico 4.7
 PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO E QUOTA DI ADDETTI NELLE IMPRESE CON UN SOLO ADDETTO
 SERVIZI LEGALI E CONTABILE-AMMINISTRATIVI. PAESI EUROPEI 2004



Fonte: nostre elaborazioni da dati Eurostat

Grafico 4.8
 PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO E QUOTA DI ADDETTI NELLE IMPRESE CON UN SOLO ADDETTO
 IMPRESE DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA. PAESI EUROPEI. 2004



Fonte: nostre elaborazioni da dati Eurostat

Il livello e la dinamica della produttività del lavoro sono particolarmente preoccupanti. Nel 2004 la produttività è, in Italia, la più bassa tra i paesi occidentali analizzati, a eccezione della Spagna. Peraltro, tra il 1999 e il 2004, si registra una diminuzione in termini reali del 2,2%. In Toscana, tra il 1998 e il 2002, il livello medio di produttività ha avuto un andamento sostanzialmente in linea con quello italiano ma è tra i più bassi del paese, inferiore a quello di tutte le regioni del centro nord.

Una semplice regressione lineare mostra l'esistenza di una relazione diretta significativa tra dimensione delle imprese e produttività del lavoro, ma non è facile determinare se sia la piccola dimensione a frenare la crescita della produttività (mancato sfruttamento di economie di scala) o invece siano le caratteristiche della domanda rivolta al sistema delle professioni a frenare l'innovazione, la produttività e la crescita dimensionale.

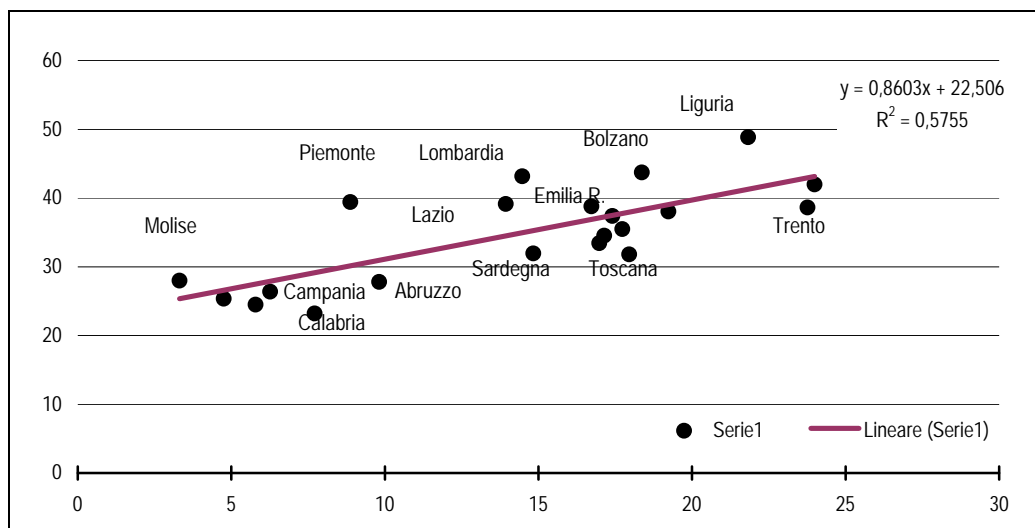
Un ultimo aspetto da considerare si riferisce al confronto tra costo del lavoro, profitti e investimenti.

In Italia, il *costo del lavoro per lavoratore dipendente* è, nel comparto dei servizi alle imprese, tra i più bassi dell'Europa occidentale; inoltre, il differenziale rispetto agli altri paesi aumenta nel periodo. In Toscana, il costo del lavoro è leggermente inferiore alla media italiana ma in linea con le regioni di simile livello di sviluppo.

Al contrario, a fronte di una bassa produttività e remunerazione del lavoro, i margini lordi di profitto del comparto sono, sia in Italia che in Toscana, i più alti d'Europa. In parte, questo è dovuto al differenziale in termini di lavoro indipendente incorporato; infatti, in Italia, parte dei sovrapprofitti vanno a remunerare il maggior contributo di lavoro autonomo²³.

A questa elevata redditività si accompagna però un *livello di investimento* medio per occupato²⁴ tra i più bassi dell'Europa occidentale (come per Olanda e Spagna), investimento medio che registra peraltro una dinamica decrescente. Un esercizio di stima ci mostra che il margine di profitto risulta direttamente correlato con la produttività del lavoro. In realtà si possono però segnalare due situazioni diverse, quella delle regioni settentrionali (con l'esclusione della provincia autonoma di Trento) che mediamente segnano tassi di profitto lordo più bassi e quella delle altre regioni, tra cui la Toscana, dove avviene l'opposto.

Grafico 4.9
 PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO (Y) E MARGINE DI PROFITTO LORDO (X). 2004



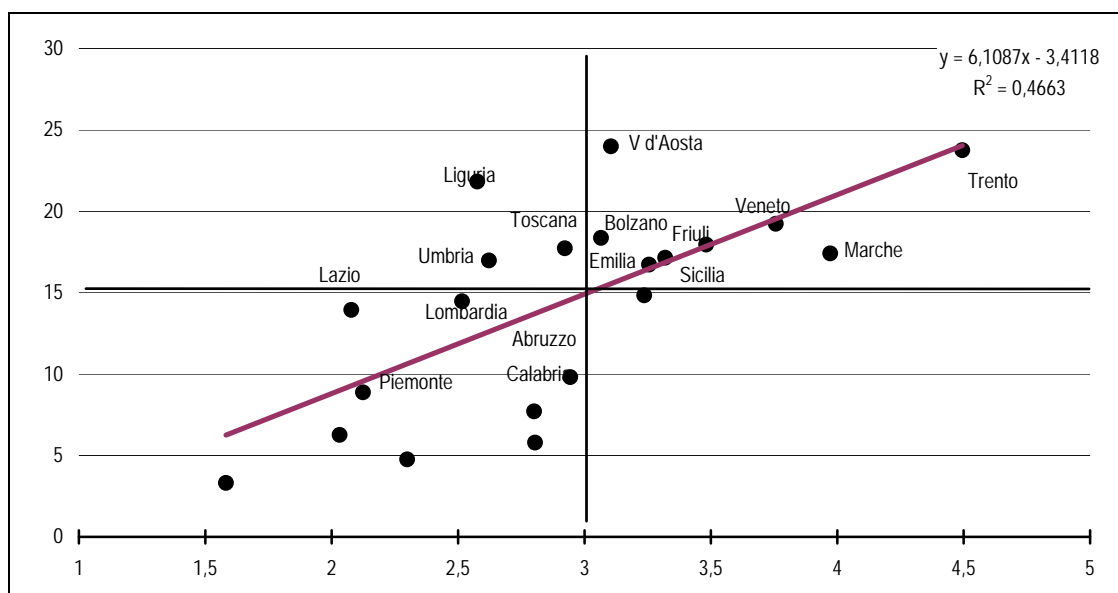
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Anche per quanto che riguarda gli investimenti, che si riducono sotto la pressione della crisi di inizio millennio, la Toscana si situa in una posizione mediana, ma superiore al livello medio italiano. La relazione tra margini di profitto e investimenti appare positiva. Una suddivisione in quadranti dello scatter dei punti rilevati evidenzia, tuttavia, come la Toscana insieme a Lazio, Liguria e Umbria, investa poco rispetto a quanto permesso dal margine di profitto lordo. A parità di margine di profitto, le imprese marchigiane registrano un investimento medio per addetto superiore del 50%.

²³ Se dal margine operativo lordo sottraiamo il costo del lavoro autonomo, i margini di profitto italiani si riducono in modo sensibile, ma restano, tutto sommato piuttosto elevati: i più alti tra i paesi dell'Europa occidentale, dopo il Regno Unito, l'Irlanda e la Germania.

²⁴ Calcolato al 2004 come media dei 4 anni precedenti.

Grafico 4.10
REGIONI ITALIANE: MARGINE DI PROFITTO LORDO (Y) E INVESTIMENTO PER ADDETTO (X). 2004



Fonte: nostre elaborazioni da dati Istat

In definitiva, le imprese del settore mostrano una struttura dimensionale estremamente frammentata, con una scarsa presenza di imprese sopra i dieci addetti e un'incidenza elevata di lavoro autonomo. La produttività del lavoro è molto bassa, soprattutto tra le molte imprese minori, e ad essa si unisce un elevato grado di integrazione; le imprese più piccole tendono a utilizzare molto poco i servizi esterni. Mentre alla bassa produttività del lavoro corrisponde un basso costo del lavoro, l'Italia e la Toscana appaiono caratterizzate da un elevato livello medio di profitti.

La capacità della struttura produttiva delle professioni di mantenere livelli di prezzo sufficientemente elevati da garantire tassi di profitto lordi superiori alla maggior parte dei paesi europei appare confermata dall'evoluzione del deflatore del valore aggiunto a prezzi base tra il 1995 e il 2005. Il settore dei servizi alle imprese appare tra quelli che riescono maggiormente a scaricare sui prezzi finali le pressioni che ricevono dall'ambiente economico, infatti il valore aggiunto nominale cresce più che nella media dei settori produttivi.

Tale dinamica può essere spiegata in modi diversi. Una prima possibile spiegazione potrebbe essere costituita dalla diminuzione dei costi esterni sopportati dalle imprese, ma tale dinamica non appare confermata dall'analisi. Una seconda ragione potrebbe essere costituita da un aumento rilevante della produttività del lavoro del comparto; ma come si è visto, quest'ultima diminuisce di oltre il 2% tra il 1996 e il 2004. La maggior dinamica del valore aggiunto potrebbe infine essere determinata dall'aumento dei prezzi di vendita dei servizi. Ciò potrebbe essere il risultato della particolare qualità dei servizi resi. Una qualità particolarmente elevata dei servizi potrebbe trovare infatti clienti disposti ad acquistarla a prezzi superiori. Questa spiegazione sembra, tuttavia, in contraddizione con la bassa produttività osservata. Inoltre, come si è già evidenziato, la domanda di servizi professionali appare quasi sempre orientata verso servizi standardizzati e di non elevata complessità. Resta, dunque, in campo un'ultima spiegazione: che i margini di profitto elevati siano determinati in parte da un basso costo del lavoro, in parte dalla presenza di un contesto di mercato non competitivo. Per quanto riguarda il basso costo del lavoro, oltre alla conferma che viene dall'analisi occorre considerare la presenza di praticanti che svolgono le loro funzioni percependo una retribuzione spesso molto inferiore a quella di un normale lavoratore dipendente. L'analisi svolta in relazione ai livelli di regolamentazione dell'entrata e della condotta nei mercati delle libere professioni attraverso gli indici di regolamentazione dei diversi paesi europei avvalorano decisamente questa spiegazione.

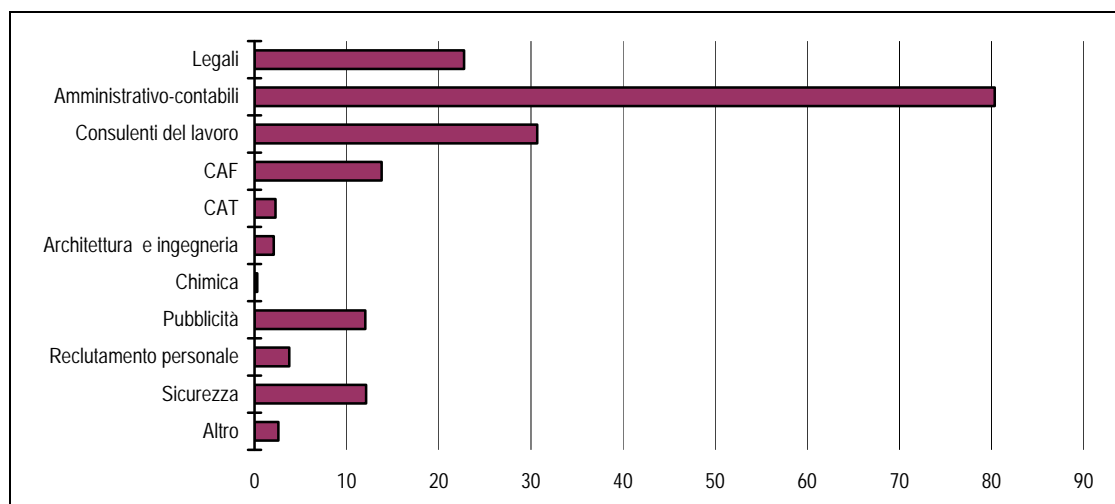
- *La domanda di servizi professionali in Toscana*

Con l'analisi delle caratteristiche del mercato e dell'offerta dei servizi alle imprese si è inteso individuare gli indizi della presenza, in Toscana, di sovrapprofitti da ricondurre prevalentemente alla sovraregolazione.

Tali sovrapprofitti si manifestano tuttavia nell'interazione tra una offerta cui riconosciamo una certa rigidità (derivante appunto dalla disciplina del settore) e una curva di domanda che, d'altro lato, sembra avere alcune caratteristiche che li favoriscono. Si tratta, dunque, di verificare in primo luogo quale sia la natura della domanda di servizi professionali e, in secondo luogo, quale sia la sua elasticità al prezzo dei servizi in questione. Per farlo si è svolta un'apposita indagine tra un campione di imprese toscane²⁵.

Un primo aspetto importante riguarda la natura e il livello di complessità dei servizi domandati. Le imprese toscane, per la maggior parte piccole e posizionate in settori tecnologicamente maturi, fanno uso in grande maggioranza di servizi poco complessi, tecnologicamente semplici e standardizzati; questo tipo di domanda è in gran parte generato dalla necessità di adempiere a obblighi normativi di diversa natura, innanzitutto fiscali. Solo le imprese sopra i 50 addetti (molto poche in Toscana) e quelle dei settori tecnologicamente più avanzati (settore informatico e della meccanica) fanno un uso significativo, ancorché minoritario, di servizi a più elevata complessità professionale, orientati a migliorarne la loro posizione competitiva sui mercati²⁶.

Gráfico 4.11
DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE SECONDO LA TIPOLOGIA DI SERVIZI ACQUISTATI*



* Il totale non fa cento perché ciascuna impresa può acquistare fino ad un massimo di tre tipologie di servizi

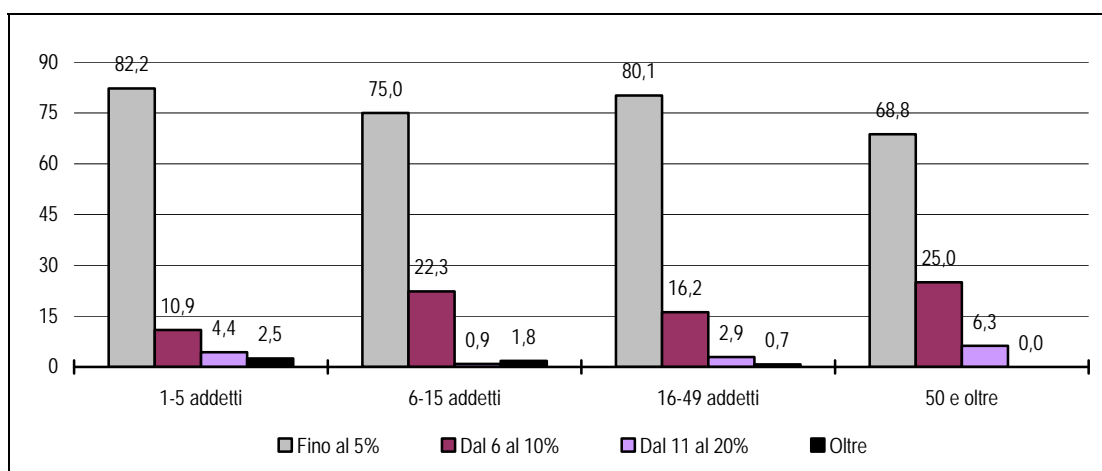
Occorre d'altro lato considerare che l'acquisto di una parte rilevante dei servizi in questione è difficilmente differibile (dichiarazioni dei redditi, obblighi normativi, ecc.) e questo introduce un primo elemento di rigidità della curva di domanda rispetto al prezzo. Un secondo aspetto che concorre a modellare una funzione di domanda piuttosto rigida, è la dimensione prevalentemente locale del mercato. Dall'indagine emerge che tale dimensione risulta in Toscana generalmente piccola: il 57,9% delle imprese che operano nella regione fa ricorso a fornitori situati nel proprio comune o nelle immediate vicinanze, il 34,7% si rivolge a imprese di servizio/professionisti presenti nella provincia, solo il 5,1% acquista servizi fuori dalla provincia ma all'interno della regione, l'1% acquista i servizi in altre regioni e lo 0,3% si rivolge a

²⁵ CFR., Magnier A. Conti E., a cura di, *Professioni e Competitività territoriale, un'indagine sui servizi alle imprese in Toscana*, Regione Toscana, Collana lavoro Studi e ricerche, Pisa, 2008

²⁶ Questa lettura è confortata da una analisi logistica che conferma la significatività di un modello che testa la maggiore probabilità di far ricorso a prestazioni più complesse da parte di società di capitale con più di 5 addetti che non appartengono ai settori della moda e non sono contoterziste.

imprese estere. Un fattore importante nell'individuazione del professionista cui servirsi è dunque la vicinanza all'impresa. Un terzo aspetto da considerare riguarda le tipologie di remunerazione del professionista. Alla vigilia del decreto Bersani le tariffe costituiscono la modalità più diffusa di corrispettivo del servizio (54,7% dei casi), soprattutto tra le imprese minori; segue la modalità del pagamento a forfait su un pacchetto di servizi (33,2%). Resta invece quasi sconosciuta la pratica del forfait legato al risultato conseguito (3,1%). L'importanza di questo aspetto diviene chiara se si considera l'elevata incidenza dei costi dei servizi sul totale dei costi di produzione: per circa l'80% delle imprese toscane questi costi costituiscono circa il 5% del totale²⁷; per una percentuale che va dall'11% al 25%, a seconda della classe dimensionale, l'incidenza dei costi giunge fino al 10% del totale dei costi di produzione.

Grafico 4.12
INCIDENZA DEI COSTI PER SERVIZI SUL TOTALE DEI COSTI DELLE IMPRESE PER CLASSE DIMENSIONALE



- *Riflessioni finali*

L'analisi svolta delinea un mercato nel quale la domanda di servizi professionali risulta sostanzialmente anelastica rispetto ai prezzi, non differibile nel tempo, spesso generata da esigenze burocratiche, in costante aumento e rivolta principalmente al mercato locale. L'offerta, d'altra parte, risulta fortemente condizionata dall'operare di strumenti regolativi (minimo tariffario e barriere all'entrata per i potenziali professionisti) volti a contenere la concorrenza dell'assetto di mercato per salvaguardare il prestigio della categoria. Ora, se in presenza di asimmetrie informative diffuse tale assetto regolativo è diretto a tutelare gli utenti dei servizi, per attività dove tali asimmetrie non sussistano, come emerge dall'indagine e dagli studi realizzati, l'eccesso di regolazione finisce per garantire rendite non compensate da maggiori vantaggi per la collettività. In altri termini, non essendo i sovraprofiti corrispettivo di maggiore qualità, complessità o tutela di diritti, essi finiscono per costituire un elemento di inefficienza del sistema nel suo complesso.

Quanto detto sembra suggerire l'opportunità di favorire un assetto maggiormente concorrenziale soprattutto in relazione alle attività più standardizzate, per le quali non sembra in alcun modo giustificata la presenza di tariffe minime a protezione della qualità ed è inesistente l'asimmetria informativa.

A questo proposito, è altresì opportuno rendere possibile e trasparente il confronto tra le condizioni di offerta (dei prezzi in particolare) consentendo forme di pubblicizzazione dei servizi offerti.

²⁷ Tale incidenza appare in linea con quanto indicato per la Toscana dalle tavole intersettoriali italiane, che per il 2003 segnalano un peso della componente dei servizi alle imprese sul totale della produzione a prezzi base pari al 5,3%.

E' inoltre necessario, anche autorizzando la costituzione di forme societarie, favorire un cambiamento della struttura industriale del settore che incentivi la crescita dimensionale delle imprese in modo da rendere idonee le strutture alla produzione di servizi complessi, all'integrazione interdisciplinare e all'apertura a mercati più ampi rispetto a quello locale.

Vi è infine un ultimo ma importante aspetto da considerare. La grande maggioranza dei servizi richiesti dalle imprese è rivolto a soddisfare obblighi normativi in senso lato. Spesso, infatti la domanda di questi servizi è volta a rispondere a esigenze connesse alla fiscalità, alla disciplina dei rapporti di lavoro, ai temi della giustizia civile²⁸. In relazione a questo aspetto, oltre a rendere più efficiente l'assetto dell'offerta, occorre snellire il rapporto tra impresa e Pubblica Amministrazione aumentando l'efficienza dell'apparato burocratico pubblico.

4.2

Assetti istituzionali e posizioni dominanti nei servizi del credito

Nell'ambito dell'intermediazione creditizia la presenza di rendite di posizione può essere ricondotta all'assetto istituzionale del mercato. Da un lato, la sua struttura oligopolistica prefigura di per sé una posizione dominante da parte degli istituti di credito; dall'altro, la presenza di asimmetrie informative introduce elementi di disturbo nei meccanismi concorrenziali che possono generare costi di transazione. In entrambi i casi, l'effetto è la possibilità da parte delle banche di aumentare i prezzi delle proprie prestazioni al di sopra di quelli che si verrebbero a determinare in condizioni di perfetta concorrenza. E' dunque interessante verificare se queste ipotesi abbiano trovato conferma nella realtà italiana e toscana e se, eventualmente, costituiscano un freno alla competitività del sistema.

- *L'estrazione di rendite da incompletezza informativa, switching costs e politiche di tying*
L'Italia è caratterizzata da un assetto finanziario di tipo tradizionale dove il sistema relazionale tra banca e impresa ha costituito storicamente il fulcro del finanziamento dello sviluppo. La creazione di un solido flusso informativo con la banca, spesso fortemente radicata nel territorio, ha permesso alle imprese di accedere alle risorse necessarie per l'attività d'impresa e familiari senza subire particolari forme di razionamento.

Nel corso degli anni, le regole imposte al mercato finanziario internazionale per contenere gli effetti di eventuali crisi globali, il progressivo processo di concentrazione che ha caratterizzato certamente l'Europa e anche l'Italia, hanno portato a una maggiore standardizzazione delle procedure e, conseguentemente, a un irrigidimento delle condizioni d'accesso al credito. Oggi, tutte le banche sono tenute ad applicare sistemi di verifica della solidità economico-finanziaria e di selezione dei clienti tali da indurre un accrescimento generalizzato dei costi d'erogazione. Infatti, se da un lato, un sistema maggiormente controllato è un vantaggio anche per la comunità dei prenditori di credito, l'aggravamento degli oneri legato al processo di produzione delle informazioni (costi di screening e monitoring) finisce per trasferirsi sul prezzo fatto pagare al cliente, creando peraltro ulteriori margini per la formazione di surplus per la banca. Se, da un lato, l'esclusività del rapporto bancario crea i vantaggi di un rapporto di tipo fiduciario (fornitura di risorse in momenti di difficoltà dell'impresa), dall'altro, espone l'impresa al rischio di sostenere costi troppo elevati e di venire "catturata" dal creditore (*hold up*). Se, come avviene spesso, la banca detiene un monopolio informativo riguardante l'impresa, può richiedere un tasso di interesse superiore, poiché, nell'eventualità che l'impresa volesse affidarsi a un altro istituto il costo di reperimento da parte di questa delle informazioni renderebbe comunque non conveniente il passaggio per l'impresa.

²⁸ La lentezza e l'incertezza del diritto incentiva un uso spregiudicato e una superfetazione della domanda di giustizia civile che aumenta l'inefficacia della macchina amministrativa della giustizia, rendendo sempre più costoso ed incerto ottenere un risarcimento per chi ha subito un torto (D. Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati*, Bologna Il Mulino, 2003).

Una tipica modalità di estrazione di rendite da parte delle banche è anche l'introduzione di commissioni connesse alla mobilità contrattuale. E' tutt'oggi pratica comune, almeno in Italia, che le banche scorraggino lo spostamento dei clienti verso altre banche concorrenti applicando costi monetari di entrata e di uscita nel e dal rapporto bancario. La presenza di questi costi (*switching costs*) tende a indebolire la concorrenza, aumentando il potere di mercato delle banche: da un lato, scoraggia la ricerca di migliori condizioni di credito da parte dei clienti, dall'altra, spinge le banche a cercare altri modi per estrarre rendite dai clienti già catturati.

Per attirare i clienti, la banca fissa un livello iniziale di prezzi conveniente; successivamente, poiché a questo punto operano i costi di spostamento, la banca potrà aumentare i tassi ed estrarre rendite catturando i clienti. In questo secondo periodo le condizioni di concorrenza vengono meno.

Secondo questa logica, la strategia di mercato della banca dovrebbe giocarsi stabilendo una combinazione equilibrata tra la capacità di attirare nuovi clienti con prezzi iniziali competitivi e solo in seguito, posta la scarsa propensione alla mobilità dei clienti dovuta alla presenza di *switching costs*, tentare di alzare i prezzi ai clienti catturati. La rendita diviene dunque l'effetto di un vantaggio competitivo iniziale insieme allo sfruttamento di una posizione di dominio del mercato.

L'evidenza empirica conferma queste ipotesi mostrando che nei mercati maturi, ed escludendo i processi di fusione, l'80% dei profitti attesi degli istituti di credito viene mediamente estratto da clienti esistenti e solo il 20% dall'acquisizioni di nuovi clienti. Le banche mirerebbero dunque a generare maggiori profitti dai vecchi clienti aumentando i prezzi, espandendo le proprie linee di prodotto o incrementando la collocazione di valori mobiliari²⁹.

Un ulteriore ostacolo alla mobilità dei consumatori e di conseguenza elemento che tende a diminuire l'elasticità della domanda di credito al prezzo è il processo di "tying". Tra le varie politiche commerciali delle banche vi è quella che prevede che la vendita di un prodotto sia condizionata alla vendita di un altro prodotto (*bundling*) senza che sia possibile disgiungere l'acquisto. Tale pratica può derivare sia dalla ricerca di efficienze ed economie di gamma, sia da scelte volte a fidelizzare la clientela.

Fino all'approvazione delle disposizioni derivanti dal "Pacchetto Bersani"³⁰, un'ulteriore fonte di rendita derivava dallo *ius variandi*, ovvero dalla possibilità per le banche di variare unilateralmente le condizioni bancarie. Lo *ius variandi* può avere per oggetto sia le condizioni economiche che le clausole normative dei contratti, vale a dire le condizioni che disciplinano diritti e obblighi delle parti senza imporre oneri economici. Ad oggi, seppur è stato introdotto l'obbligo di comunicare al cliente le eventuali variazioni contrattuali, si è verificata una certa resistenza all'applicazione delle disposizioni del decreto, che fa leva sull'inerzia contrattuale e sulle asimmetrie informative tra principale e agente.

- *Il settore bancario italiano a confronto con quello dei paesi europei*

Rispetto agli istituti di credito europei, le banche italiane hanno generalmente mostrato alti costi di gestione dovuti soprattutto alle maggiori spese per il personale e all'alto numero di filiali localizzate nel territorio. Il riordino degli assetti proprietari degli anni scorsi non si è però accompagnato, come alcuni auspicavano, a una ristrutturazione del sistema; al contrario, si sono mantenute le vecchie strutture e spesso il numero degli sportelli presenti nel territorio è cresciuto. Questo è certamente avvenuto in Toscana. La crescente competizione internazionale ha tuttavia spinto gli istituti di credito ad adottare strategie di razionalizzazione volte a ridurre i costi di gestione nelle due principali componenti: i costi del personale e le spese amministrative. In questo contesto piuttosto generalizzato, le banche italiane, pur segnando interessanti miglioramenti, continuano a segnalare risultati meno efficienti. Osservando i principali

²⁹ Capgemini (2005).

³⁰ D.Lgs n. 223/2006, definitivamente convertito con la Legge n. 248 del 4 agosto 2006, e D.Lgs. 7/07 "Bersani bis" convertito in legge n. 40 del 2 aprile 2007

indicatori finanziari emerge che sia le spese totali che i ricavi da interessi (in rapporto al totale attivo) delle banche italiane mostrano i valori più alti. Questo dato sembra segnalare la necessità delle banche italiane di alzare i prezzi per fare fronte a costi gestionali troppo elevati.

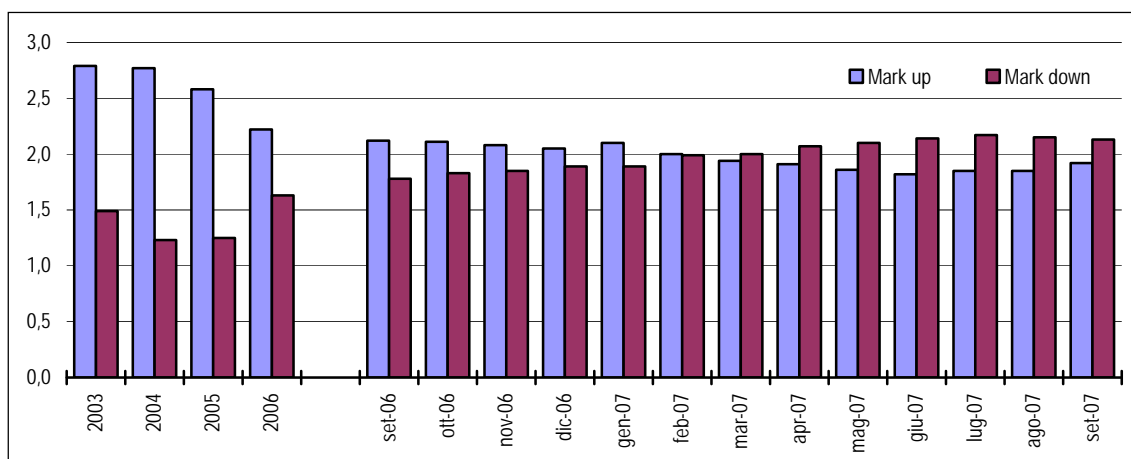
Tabella 4.13
PRINCIPALI INDICATORI DI RISULTATO DELLE BANCHE IN ALCUNI PAESI UE. 2006
Valori assoluti e percentuali

| | Ricavi netti da interessi su totale attivo | Altri ricavi netti su totale attivo | Spese totali su totale attivo | ROA | ROE | Ricavi netti da interessi (% utile totale) | Altri ricavi netti (% utile totale) |
|-------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|------|-------|--|-------------------------------------|
| Belgio | 0,87 | 1,03 | 1,03 | 0,74 | 25,77 | 45,65 | 54,35 |
| Germania | 0,84 | 0,91 | 1,14 | 0,31 | 10,24 | 47,96 | 52,04 |
| Grecia | 2,72 | 1,24 | 1,98 | 1,22 | 19,49 | 68,8 | 31,2 |
| Spagna | 1,54 | 1,29 | 1,37 | 1,03 | 20,33 | 54,46 | 45,54 |
| Francia | 0,8 | 1,39 | 1,33 | 0,62 | 20,24 | 36,49 | 63,51 |
| Irlanda | 1,06 | 0,62 | 0,76 | 0,76 | 19,86 | 63,02 | 36,98 |
| ITALIA | 1,79 | 1,67 | 2,04 | 0,81 | 17,68 | 51,73 | 48,27 |
| Lussemburgo | 0,69 | 1,85 | 1,09 | 1,14 | 22,13 | 27,3 | 72,7 |
| Olanda | 1,05 | 1,01 | 1,43 | 0,45 | 14,16 | 50,99 | 49,01 |
| Austria | 1,6 | 0,87 | 1,53 | 0,71 | 16,75 | 64,97 | 35,03 |
| Portogallo | 1,77 | 1,51 | 1,76 | 0,99 | 18,18 | 54 | 46 |
| Finlandia | 1,5 | 1,31 | 1,57 | 0,95 | 14,34 | 53,5 | 46,5 |
| Regno Unito | 1,61 | 0,86 | 0,99 | 0,8 | 19,04 | 65,09 | 34,91 |
| Media | 1,21 | 1,26 | 1,42 | 0,73 | 18,75 | 49,1 | 50,9 |

Fonte Elaborazioni su dati BCE (2007)

Si consideri inoltre che, in Italia tra il 2003 e il 2007, vi è stata una dinamica opposta tra *mark up* (marginari derivanti dagli impieghi) e *mark down* bancario (quelli derivanti da depositi): mentre i primi si sono progressivamente ridotti nel tempo, i secondi sono costantemente cresciuti. Questa dinamica potrebbe essere spiegata da uno spostamento di redditività dalle concessioni di prestiti al settore più propriamente *retail* che include una serie di servizi da “sportello” dove gli istituti possono estrarre margini superiori.

Grafico 4.14
MARK UP E MARK DOWN DELLE BANCHE ITALIANE. 2003-Settembre 2007
Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni su dati Capitalia-Unicredit

A conferma dell'andamento decrescente del *mark up*, i dati sui tassi di interesse sui prestiti forniti dalla Banca Centrale Europea evidenziano per l'Italia, relativamente ai prestiti in essere, una sostanziale convergenza con la media dei tassi dei paesi che fanno parte dell'Area Euro. L'unica divergenza la si nota per i prestiti a breve termine destinati alle imprese, che registrano valori superiori rispetto a tutti i paesi considerati, ad esclusione della Grecia.

Per quanto riguarda i tassi sugli affidamenti contratti tra il febbraio 2008 e il febbraio 2009 (e quindi sui nuovi prestiti erogati), l'Italia registra valori superiori alla media dell'Area Euro per i prestiti destinati al credito al consumo delle famiglie con scadenze tra 1 e 5 anni e per gli scoperti di conto corrente delle imprese. Al di sotto della media, invece, i tassi relativi alle imprese per i prestiti a breve al di sotto del milione di euro e per quelli riguardanti i prestiti a medio-lungo termine per importi superiori al milione di euro. I tassi relativi ai nuovi mutui sull'acquisto dell'abitazione registrano una performance migliore della media.

Tabella 4.15
TASSI DI INTERESSE VERSO FAMIGLIE E IMPRESE IN ALCUNI PAESI EUROPEI. Febbraio 2009
Valori percentuali. Consistenze e Flussi

| Paese | Indebitamento in essere | | | | Nuovo indebitamento | | | | |
|-----------------------|--|---|------------------------------------|--------------------------------|--|-----------------------------------|------------------------------------|---|---|
| | Prestiti a fam. per acquisto casa sup 5 anni | Prestiti a fam. per credito al consumo sup 5 anni | Prestiti ad imprese fino ad 1 anno | Prestiti ad imprese sup 5 anni | Prestiti a fam. per credito al consumo da 1 a 5 anni tasso fisso | Prestiti a fam. per acquisto casa | Scoperti di conto corrente imprese | Altri prestiti imprese fino ad 1 milione entro 1 anno | Altri prestiti imprese oltre 1 milione oltre 1 anno |
| Belgio | 4,62 | 5,45 | 4,08 | 4,82 | 7,38 | 4,02 | 7,43 | 3,74 | 2,82 |
| Germania | 5,02 | 6,14 | 4,69 | 4,7 | 5,17 | 4,38 | 5,63 | 4,15 | 3,23 |
| Grecia | 4,68 | 8,28 | 6,66 | 5,49 | 9,15 | 4,16 | 6,64 | 4,99 | 4,12 |
| Spagna | 5,31 | 6,46 | 4,73 | 4,93 | 8,79 | 4,16 | 21,41 | 4,55 | 3,01 |
| Francia | 4,76 | 6,72 | 4,38 | 4,89 | 7,02 | 4,82 | 4,55 | 3,74 | 2,75 |
| Irlanda | 3,58 | 4,76 | 4,59 | 4,44 | n.d. | 3,68 | 6,76 | 4,73 | 3,84 |
| ITALIA | 4,91 | 6,11 | 5,18 | 4,73 | 8,3 | 3,92 | 5,61 | 4,16 | 3,04 |
| Olanda | 4,86 | 5,1 | 4,06 | 4,39 | n.d. | 4,21 | 4,4 | 3,78 | 2,47 |
| Austria | 5,23 | 5,43 | 3,95 | 4,24 | 5,65 | 4,87 | 4,58 | 3,45 | 2,74 |
| Portogallo | 5,13 | 7,48 | 5,7 | 4,98 | 13,34 | 3,40 | 5,61 | 6,5 | 4,82 |
| Finlandia | 3,93 | 4,33 | 3,37 | 4,05 | 5,27 | 2,79 | 3,23 | 3,37 | 2,7 |
| <i>Euro Area (16)</i> | <i>4,91</i> | <i>6,23</i> | <i>4,77</i> | <i>4,75</i> | <i>6,66</i> | <i>3,98</i> | <i>5,39</i> | <i>4,32</i> | <i>3,1</i> |

Fonte: Elaborazioni su dati BCE (2009)

Se poi si mettono a confronto gli *spread* (standardizzati dalla BCE) emerge che in Italia essi risultavano nel 2006 superiori rispetto alla media europea sia in relazione ai tassi sui prestiti (2,17% contro una media del 1,68%) che in relazione ai tassi passivi per la banca (1,25% rispetto allo 0,63%). Questo conferma il fatto che in Italia l'alta remunerazione sui prestiti va a coprire più alti costi gestionali.

Tabella 4.16
SPREAD SU TASSI DI INTERESSE SU PRESTITI E DEPOSITI. 2006
Valori %

| | Lending spread | Deposit spread |
|-------------|----------------|----------------|
| Belgio | 1,28 | 0,69 |
| Germania | 1,84 | 0,39 |
| Grecia | 3,65 | 0,94 |
| Spagna | 1,37 | 0,96 |
| Francia | 1,36 | 0,53 |
| Irlanda | 1,89 | 0,99 |
| ITALIAY | 2,17 | 1,25 |
| Lussemburgo | 1,26 | 0,32 |
| Olanda | 1,14 | 0,09 |
| Austria | 1,6 | 0,41 |
| Portogallo | 2,76 | 0,76 |
| Finlandia | 1,25 | 1,21 |
| Euro Area | 1,68 | 0,63 |

Fonte: BCE (2007).

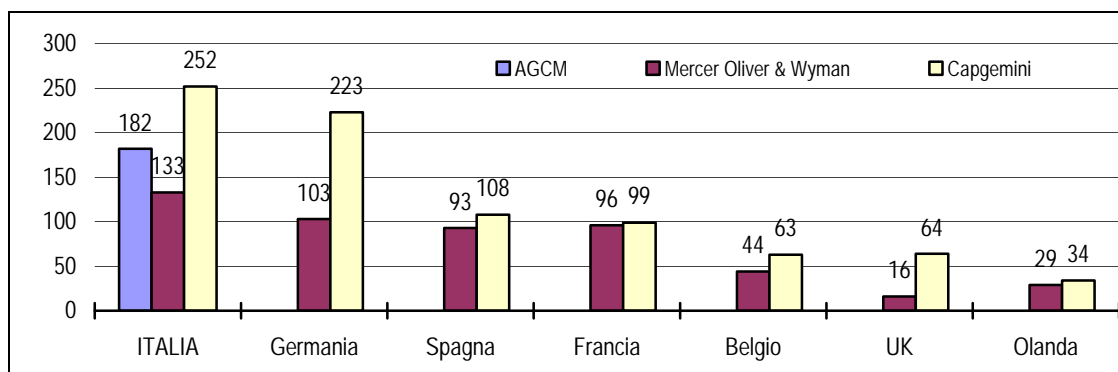
Al fine di approssimare il costo che il risparmiatore sostiene per i servizi finanziari di base, si propone un confronto tra i costi medi per il conto corrente registrati in alcuni paesi europei nel 2005 da alcuni studi campionari; si tratta dell'indagine di Mercer Oliver & Wyman svolta per conto di ABI e quella della finanziaria Capgemini. Il risultato che emerge dai due studi è

univoco: pur stimando valori assoluti differenti per effetto delle diverse metodologie adottate (per Capgemini il dato per l'Italia è di 252 euro mentre quello dell'indagine ABI è di 133 euro³¹), il dato dell'Italia si colloca nel gradino più alto dei costi medi sostenuti annualmente per un conto corrente. A parte la Germania, che non si discosta molto dalle dinamiche italiane, gli altri paesi osservati mostrano invece risultati notevolmente distanti: Regno Unito e Olanda, paesi caratterizzati da mercati finanziari sviluppati, mostrano valori estremamente inferiori e comunque ben al di sotto dei 70 euro.

I fattori che sembrano determinare i diversi livelli dei costi sono l'efficacia dei processi competitivi, che dovrebbe determinare maggiore efficienza gestionale, ma anche la presenza di incentivi allo sviluppo concorrenziale. Al contrario, la numerosità degli operatori attivi nel territorio. Non dovrebbe essere condizione necessaria a garantire una maggiore penetrazione nel mercato, meglio favorita da strategie volte a stimolare e agevolare la mobilità della domanda. Si noti, infatti, che i paesi con i costi più bassi (Belgio e Olanda) sono anche quelli con il minor numero di gruppi bancari attivi.

La possibilità di trarre redditività anche da una certa varietà di strumenti connessi agli strumenti base (ad es. il c/c corrente, la domiciliazione delle utenze etc.) permette agli istituti dei paesi dove è più sviluppata la cultura finanziaria e dove vi è maggiore domanda di strumenti complessi di diminuire o addirittura azzerare alcuni costi tradizionali come ad esempio quelli del c/c. Spesso, in questi casi, tali servizi vengono offerti in pacchetti a costo fisso più basso di quanto succeda in Italia. In realtà, anche nel nostro paese esistono strategie commerciali del genere, ma vengono accorpati ad altri strumenti a pagamento (dossier titoli, carte di credito, bancomat) che finiscono per accrescere il costo complessivo del servizio.

Grafico 4.17
COMPARAZIONE COSTI MEDI DEI CONTI CORRENTI IN ALCUNI PAESI EUROPEI. 2005
Valori assoluti in euro



Fonte: AGCM (2007)

- *Il credito in Toscana*

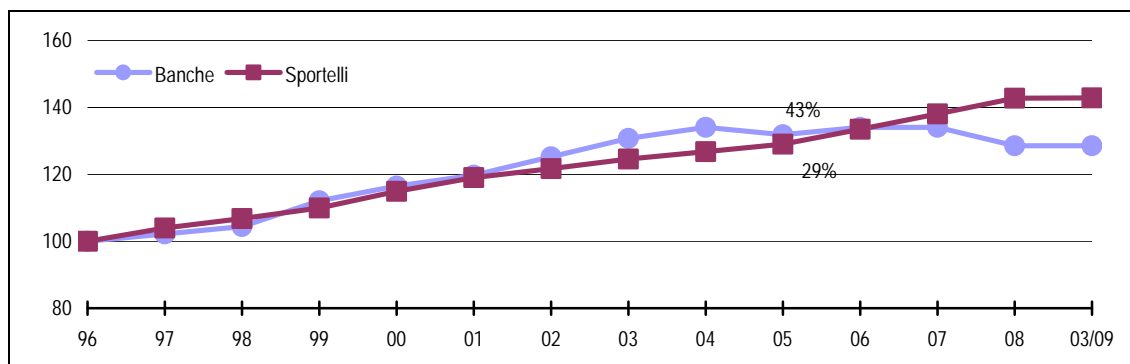
Le ragioni istituzionali che sono state individuate come fonte di eventuali rendite di posizione nel settore bancario (assetto oligopolistico del mercato, asimmetrie informative, ecc..) agiscono sul sistema del credito in modo analogo su tutto il territorio nazionale. Non sono dunque individuabili, a priori, delle specificità regionali. D'altro lato, le strategie imprenditoriali del settore sono determinate da fattori che operano su un mercato sopranazionale. Avrebbe perciò poco significato articolare eccessivamente i temi prima trattati su scala regionale.

Quello che è possibile fare, sulla base delle informazioni disponibili, è esplicitare se vi fossero alcuni scostamenti riscontrabili nelle dinamiche settoriali della Toscana rispetto al quadro nazionale, per quanto concerne in generale la struttura dell'offerta e più in particolare la variabile che misura in modo più diretto l'impatto del settore sugli operatori del sistema economico, e cioè il costo del credito.

³¹ Una terza indagine conoscitiva svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato limitatamente all'Italia stima un valore del costo medio del conto corrente intermedio a quelli mostrati nel testo e pari a 182 euro.

Il primo punto. Il processo di concentrazione finanziaria che ha interessato l'Europa nell'ultimo decennio ha avuto, in Toscana, una sua prima evidente manifestazione a partire dal 2004. Alcuni importanti cambiamenti negli assetti proprietari delle principali banche della regione hanno interrotto una tendenza decennale di continuo aumento del numero di istituti di credito presenti nel territorio³².

Grafico 4.18
NUMERO DI BANCHE E SPORTELLI BANCARI IN TOSCANA. DINAMICA 1996 -MAR. 2009
Numeri indice (1996 = 100)



Queste operazioni di aggregazione non hanno finora determinato alterazioni sostanziali nella distribuzione delle quote di mercato tra grandi, medie e piccole banche³³. Semmai è il caso di segnalare che, al contrario, tali operazioni non sembrano aver contrastato la tendenza, che dura da almeno un decennio, di spostamento di clientela dalle banche maggiori verso quelle più piccole. Questo fenomeno, rilevato anche a scala nazionale, è stato in Toscana più incisivo, in virtù della netta prevalenza di imprese di microdimensioni: al 2007 il peso dei finanziamenti erogati alle imprese da parte delle banche minori è in Toscana il 35% del totale, in Italia è il 25%.

Tabella 4.19
QUOTA DEI FINANZIAMENTI PER CLASSE DI INTERMEDIARIO E IMPRESA IN TOSCANA E IN ITALIA. 2007
Valori percentuali

| | Piccole imprese | Medie imprese | Grandi imprese | TOTALE |
|--------------------------|-----------------|---------------|----------------|--------|
| TOSCANA | | | | |
| Banche maggiori e grandi | 24,2 | 33,3 | 37,5 | 31,1 |
| Banche medie | 21,9 | 24,8 | 32,3 | 25 |
| Banche piccole | 45,1 | 32,9 | 19,9 | 34,7 |
| di cui: in gruppi | 32 | 26,3 | 15,6 | 26,2 |
| Finanziarie e SPV | 8,8 | 8,9 | 10,3 | 9,2 |
| TOTALE | 100 | 100 | 100 | 100 |
| ITALIA | | | | |
| Banche maggiori e grandi | 32,8 | 39,2 | 43,7 | 39,5 |
| Banche medie | 19,9 | 22,1 | 25,7 | 22,6 |
| Banche piccole | 34,4 | 26,2 | 16,1 | 25,2 |
| di cui: in gruppi | 21,1 | 16,6 | 8,6 | 15,3 |
| Finanziarie e SPV | 12,9 | 21,5 | 14,4 | 12,7 |
| TOTALE | 100 | 100 | 100 | 100 |

³² Le operazioni più rilevanti hanno riguardato due delle principali banche con sede in Toscana: la Cassa di Risparmio di Firenze, che ha ceduto il 32% del suo azionariato al gruppo Intesa-Sanpaolo diventando una sub-holding del gruppo; e il Monte dei Paschi di Siena che ha rafforzato il suo potere di mercato acquistando *in toto* Banca Antonveneta e divenendo di fatto la terza banca italiana per grado di capitalizzazione. Infine la Cassa di Risparmio di Lucca, Pisa e Livorno, già controllata da Banca Popolare Italiana, è confluita nel neonato Banco Popolare.

³³ L'articolazione delle quote in termini di impieghi tra grandi, medie e piccole banche è rispettivamente del 38%, 31% e 31%; quella per numero di sportelli è invece 40%, 20%, 40%.

Nel complesso, la regione è caratterizzata da una elevata capillarità territoriale del sistema bancario; si consideri infatti che sono solo 11 i piccoli comuni in cui non è presente neppure uno sportello bancario. Rispetto a questo punto, occorre però segnalare che neppure con le operazioni di concentrazione si è fermato l'aumento del numero degli sportelli aperti nel corso degli anni.

Grafico 4.20
NUMERO DI SPORTELLI PER 100.000 ABITANTI
PROVINCE TOSCANE. MARZO 2009

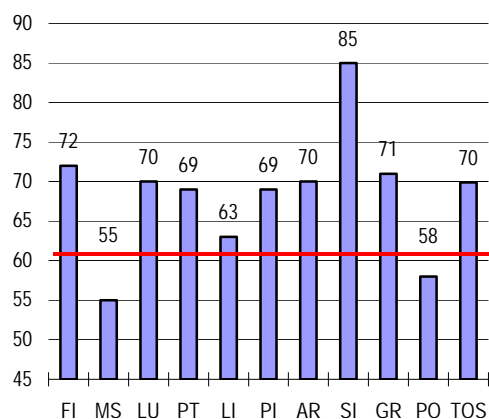
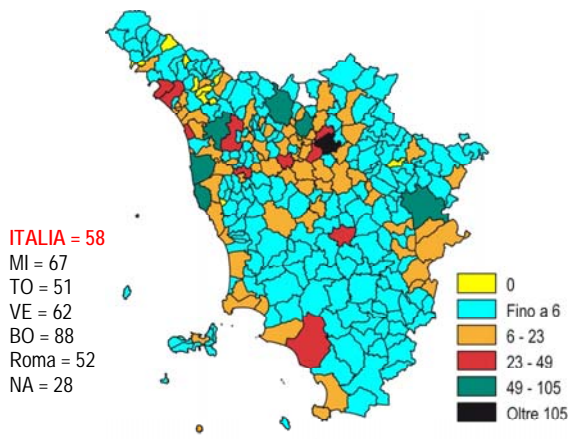


Figura 4.21
NUMERO DI SPORTELLI NEI COMUNI TOSCANI



Il tema è rilevante perché è ragionevole attendersi che dal riassetto strutturale possano emergere risultati in termini di efficienza operativa del sistema; risultati che potrebbero derivare, ad esempio, da una inversione di tendenza nella dinamica del numero degli sportelli, con effetti di razionalizzazione dei costi. Certamente effetti di questo tipo, che potranno registrarsi nel medio periodo, riguarderebbero principalmente l'insieme delle banche maggiori.

Diversa è la situazione delle banche minori e, in particolare, delle banche di credito cooperativo che, negli ultimi anni, sono le sole tra le banche aventi sede in Toscana ad aver registrato aumenti di quote di mercato (in termini di sportelli, di impieghi e di depositi). Questo fenomeno, che si è accentuato durante la crisi iniziata a fine 2007, sembra rafforzare l'idea che vi sia una sorta di specializzazione dimensionale del sistema del credito in base alla quale la clientela delle piccole banche risulterebbe prevalentemente composta da piccoli prenditori di credito, mentre le grandi banche accoglierebbero maggiormente le imprese di grandi dimensioni.

Si tratta certamente della semplificazione di una realtà ben più complessa dove tuttavia le caratteristiche della domanda di credito da parte di un sistema di piccolissime imprese condizionerebbe, nella regione, le modalità di erogazione della massa di credito potenzialmente attivabile dal sistema.

Nel pieno della crisi finanziaria, si è registrato, come è noto, un forte rallentamento nei flussi dei nuovi affidamenti: alla fine del 2008, in Toscana, l'incremento complessivo dei prestiti da parte del sistema bancario regionale è stato del +4% (nei due anni precedenti era stato del 10% e dell'11%). In realtà però, mentre le banche maggiori hanno azzerato il flusso di nuovi affidamenti, le banche minori l'hanno aumentato del 15%. Questo fenomeno potrebbe essere spiegato da una molteplicità di fattori; tra questi, la combinazione di due potrebbero assumere un certo rilievo: da un lato, la strategia di mercato delle piccole banche che puntano ad accrescere le proprie quote in una fase in cui le imprese hanno maggiori problemi di liquidità; dall'altro, una maggiore avversione al rischio da parte delle grandi banche vincolate peraltro a più rigidi sistemi di valutazione del merito di credito dei clienti. Di fatto in un sistema del credito siffatto, sembra riemergere la maggiore versatilità del tradizionale modello relazionale tra banca e impresa con la possibile conseguenza però di attenuare l'efficacia degli strumenti di

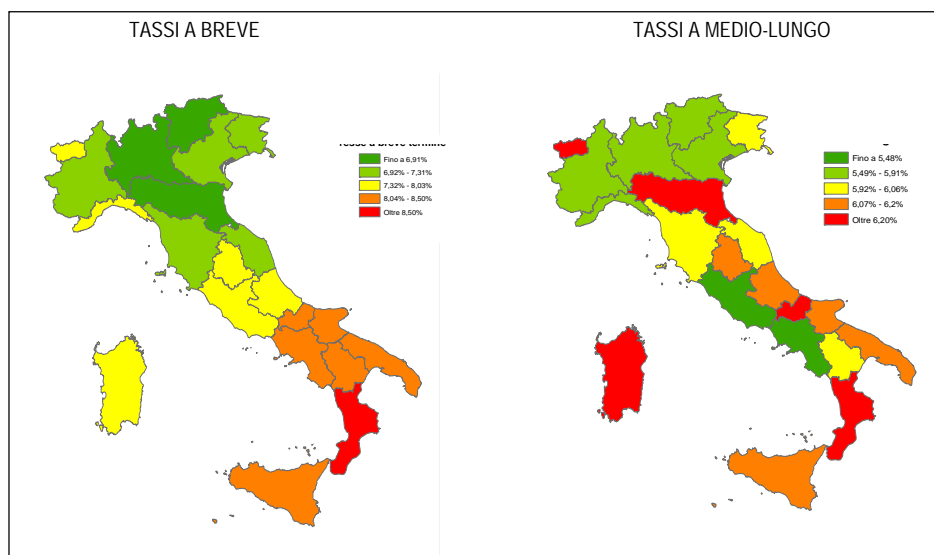
valutazione del rischio, soprattutto nel caso delle banche minori³⁴.

In questo contesto, molto articolato sia dal lato dell'offerta che della domanda³⁵, è difficile verificare quanto le strategie di estrazione di rendite da parte degli istituti di credito possano incidere sulla competitività del sistema economico. Le informazioni disponibili non consentono di farlo. E non è sufficiente considerare l'andamento dei tassi di interesse che oggi costituiscono una parte limitata del costo d'accesso al credito, determinato invece da una molteplicità di componenti tanto più variegata quanto più si diversificano i servizi offerti.

Per quanto concerne però i costi generali, valgono in Toscana le considerazioni fatte in generale per il resto d'Italia³⁶: i costi medi risultano ben più elevati che nei paesi europei.

E in ogni caso importante notare che, se si considera la dinamica dei tassi d'interesse a breve e a lungo degli ultimi anni, pur con tutti i limiti prima richiamati, emergono per il sistema regionale tendenze favorevoli. In particolare, nel corso degli anni duemila i tassi registrati in Toscana si sono gradualmente abbassati riportandosi sui più bassi livelli medi nazionali. Nel 2008, per i tassi a breve, la regione si colloca insieme a Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Marche appena dietro il Trentino con un tasso pari al 6,35%; per i tassi a medio-lungo termine risulta addirittura la regione con il tasso più basso insieme a Trentino ed Emilia Romagna.

Figura 4.22
TASSI MEDI DI INTERESSE NELLE REGIONI ITALIANE. GIUGNO 2008
Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia (2008)

Nei tassi sui finanziamenti per cassa a imprese e famiglie non emergono particolari differenze tra i valori toscani e quelli medi nazionali. Vi sono però alcune differenze su particolari segmenti di finanziamento. Riguardo alle imprese la Toscana ha tassi più alti per i finanziamenti a lungo termine (oltre i 5 anni), mentre valori più bassi della media si registrano per il medio termine (da 1 a 5 anni). E analogamente, i tassi relativi alle famiglie sono più bassi della media italiana per il breve e il medio termine, mentre quelli a lungo superiori al valore italiano.

³⁴ Questo avverrebbe ad esempio se le piccole banche finissero per accogliere le richieste di credito da parte delle imprese che le banche maggiori, dopo procedure maggiormente selettive, decidono invece di rifiutare.

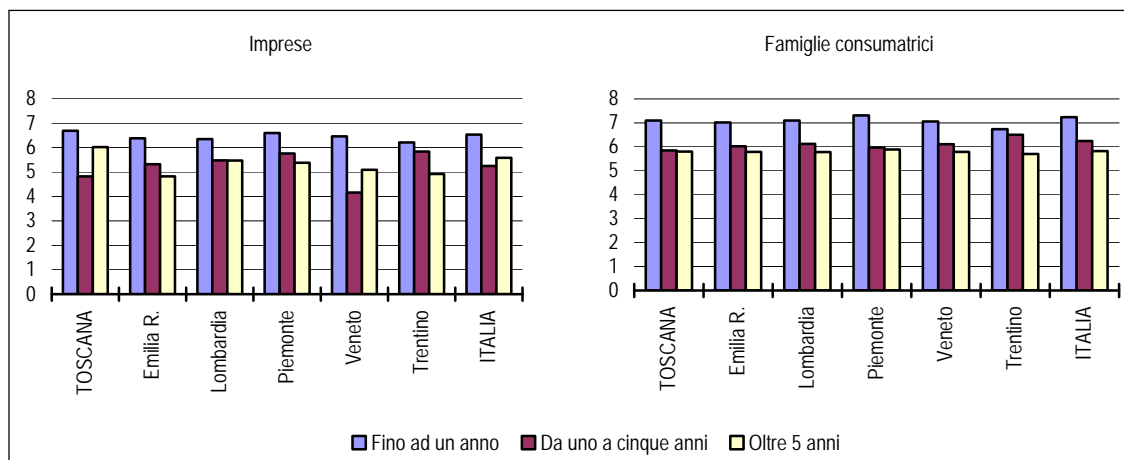
³⁵ Si consideri ad esempio che, durante la crisi, rispetto ad un incremento medio dei nuovi affidamenti alle imprese della regione del 6,5%, vi sono stati alcuni comparti produttivi che hanno avuto disponibilità bancaria maggiore; è il caso del terziario o dell'edilizia, dove il credito erogato è cresciuto di oltre l'8%. In altri settori, quelli maggiormente colpiti dalla crisi, gli affidamenti sono addirittura diminuiti; è il caso del comparto cartario (-12,5%) e della moda (-4,2%).

³⁶ Anche perché l'articolazione delle quote di mercato del credito per tipologia di banca e anche per dimensione non è in Toscana dissimile da quella media italiana.

Grafico 4.23

TASSI DI INTERESSE SUI FINANZIAMENTI PER CASSA PER DURATA DEL TASSO. Settembre 2008

Valori %



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Osservando i dati riferiti ai finanziamenti per cassa a revoca, aperture di credito in conto corrente³⁷, emerge inoltre un dato non favorevole per la Toscana: per i piccolissimi, piccoli e medi affidamenti, i clienti pagano interessi a tassi mediamente più alti sia rispetto alle altre regioni oggetto di confronto che della media italiana. Solo in relazione ai grandi affidamenti, quelli superiori a 25 milioni, si registra un tasso inferiore alla media italiana e in linea con le altre regioni considerate. La caratteristica dimensionale della gran parte delle imprese regionali finisce dunque per ripercuotersi sulle piccole imprese rispetto ad una situazione complessiva che non appare svantaggiosa.

Tabella 4.24

TASSI DI INTERESSE A REVOCA PER CLASSE DI FIDO ACCORDATO. SETT. 2008

Valori %

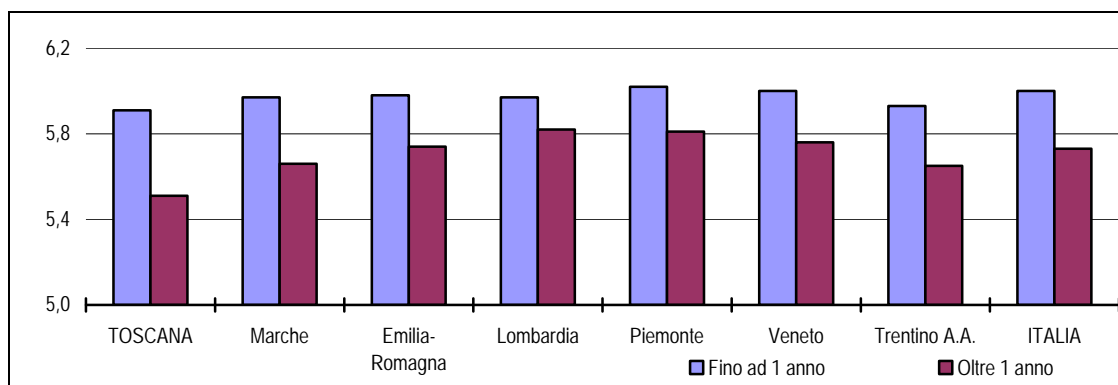
| | Inferiore a 125.000 | da 125.000 a 250.000 | da 250.000 a 1.000.000 | da 1.000.000 a 5.000.000 | da 5.000.000 a 25.000.000 | Oltre 25.000.000 | TOTALE |
|----------------|------------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------------|--------|
| TOSCANA | 12,57 | 11,8 | 11 | 9,99 | 8,63 | 5,67 | 8,09 |
| Emilia Romagna | 11,58 | 10,8 | 9,74 | 8,76 | 7,76 | 6,32 | 8,26 |
| Lombardia | 12,13 | 11,38 | 10,43 | 9,12 | 8,14 | 5,48 | 7,37 |
| Piemonte | 12,6 | 11,6 | 10,55 | 9,42 | 8,41 | 6,34 | 8,97 |
| Veneto | 11,95 | 11,27 | 9,89 | 8,73 | 7,81 | 6,19 | 8,38 |
| Trentino | 9,1 | 8,36 | 7,85 | 7,09 | 6,65 | 6,31 | 7,13 |
| ITALIA | 12,29 | 11,57 | 10,55 | 9,3 | 8,26 | 5,85 | 8,24 |

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Il tasso relativo ai finanziamenti delle famiglie per l'acquisto dell'abitazione risulta invece particolarmente favorevole. Per i mutui di ammontare superiore ai 125.000 euro, il valore è più basso della media italiana e delle altre regioni benchmark, sia in riferimento alle scadenze entro l'anno che oltre l'anno (rispettivamente 5,91% e 5,51%).

³⁷ Questa è l'unica disaggregazione fornita dalla Banca d'Italia per i finanziamenti su scala regionale e per classe di fido.

Grafico 4.25
 FINANZIAMENTI PER ACQUISTO CASE FAMIGLIE settembre 2008
 Valori %, finanziamenti maggiori di 125.000 euro indagine campionaria



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Infine, si consideri il rendimento medio dei conti corrente liberi in alcune regioni italiane. Non disponendo di un confronto sugli effettivi costi dei servizi base per la clientela *retail*, l'unica approssimazione sulla bontà dei servizi base offerti è dato dai tassi di rendimento dei conti. Riguardo a questo indicatore, in Toscana, si registrano tassi relativamente bassi mentre i valori riguardanti le altre categorie di operatori sono più alti della media italiana.

Tabella 4.26
 TASSI DI RENDIMENTO CLIENTELA SUI CONTI CORRENTE LIBERI. Settembre 2008
 Valori %

| | Toscana | Emilia Romagna | Lombardia | Veneto | Italia |
|------------------------------------|---------|----------------|-----------|--------|--------|
| Amministrazioni pubbliche | 4,43 | 4,9 | 4,38 | 4,99 | 4,35 |
| Società finanziarie e assicurative | 3,91 | 4,21 | 3,66 | 3,46 | 3,89 |
| Società non finanziarie | 2,79 | 3,22 | 2,9 | 2,85 | 2,94 |
| di cui Industria | 2,85 | 3,4 | 3,07 | 2,96 | 3,13 |
| costruzioni | 2,43 | 2,78 | 2,68 | 2,43 | 2,56 |
| servizi | 2,8 | 3,14 | 2,81 | 2,84 | 2,91 |
| Famiglie produttrici | 1,6 | 1,62 | 1,29 | 1,23 | 1,37 |
| Famiglie consumatrici | 1,64 | 1,53 | 1,31 | 1,2 | 1,35 |

Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia.

• Considerazioni finali

Il sistema bancario toscano ripropone, a scala regionale, le caratteristiche del sistema nazionale, anche per quanto concerne le condizioni di operatività degli istituti e, in particolare, i livelli dei tassi d'interesse: tassi più elevati rispetto alla media europea ma in fase di convergenza rispetto a tale media.

In Toscana si rilevano però alcune peculiarità che è bene segnalare. La prima si riferisce all'interazione delle banche con il sistema delle imprese, caratterizzato dall'elevata densità di piccolissime imprese con assetti di governance di tipo tradizionale (in gran parte familistico). Questo aspetto spiega l'instaurarsi di un approccio relazionale molto forte tra banca e impresa che si consolida nel lungo periodo creando, da un lato, il vantaggio per l'impresa di stabilire un rapporto fiduciario, dall'altro, consentendo alle banche forme di monopolio informativo che facilitano la cattura del cliente. L'apertura e il riassetto del mercato del credito, ma anche una presenza consistente e crescente di piccole banche, hanno contribuito ad accentuare la competizione tra istituti di credito. E' ancora troppo presto per valutare gli effetti di recupero di efficienza che le ristrutturazioni bancarie potrebbero indurre. Certo è che si può quantomeno auspicare una razionalizzazione delle politiche di sportello.

In relazione a questo tema è interessante considerare un secondo aspetto, il costo del credito. In passato, l'accesso al credito delle imprese toscane era marcatamente più elevato rispetto alle altre regioni del centro nord. Nel corso degli anni, questa situazione è migliorata dato che il

livello dei tassi è diminuito allineandosi alla media nazionale. Dagli ultimi dati rilevati, resta comunque un differenziale sfavorevole in alcuni casi specifici, ad esempio quelli per le aperture di credito in conto corrente di piccola entità; fenomeno che interessa, soprattutto in fase di crisi, la gran parte dell'imprenditoria regionale.

Si consideri che sul tema dei costi intervengono però due componenti differenti; da una parte, le caratteristiche strutturali dal lato della domanda (piccolissime imprese, specializzazioni produttive a rischio); dall'altra, le rendite di posizione e l'efficienza del sistema bancario. I più elevati margini di ricavo si accompagnano infatti a più elevati costi e questo deve essere messo in relazione alle condizioni di operatività del sistema e cioè alla presenza di inefficienze gestionali. Dall'analisi dei sistemi bancari europei emerge che le politiche di penetrazione più efficaci si sono rilevate nei paesi dove si è puntato di più sulla mobilità della domanda e di meno sulla capillarità delle banche nel territorio. In Toscana, dove è appunto molto elevata la densità di sportelli, il numero di questi ha invece continuato ad aumentare; e questo non ha certo contribuito a migliorare l'efficienza del sistema, tanto meno se si considera che la tecnologia dovrebbe sottrarre rilevanza alla vicinanza territoriale.

Un elemento –positivo– di grande rilievo è che, nel corso degli anni, è aumentata la quota di risorse che il sistema bancario impiega all'interno del territorio regionale, mostrando di sostenere in misura crescente il fabbisogno finanziario dei suoi operatori, ovvero di far affluire nel sistema più risorse di quanto esso metta in realtà a disposizione.

Queste ultime considerazioni valgono naturalmente in termini aggregati, occorre ricordare che le maggiori asperità del sistema del credito si ripercuotono in modo differenziato sui prenditori, a seconda del rispettivo merito di credito; e, per ragioni note, sono le imprese minori e comunque quelle più esposte alle incertezze del mercato a registrarne le più gravose conseguenze della selettività bancaria.

In prospettiva, elementi determinanti ai fini del sostegno allo sviluppo regionale sono dunque il recupero di efficienza operativa delle banche, da cui potrà seguire la riduzione dei costi degli affidamenti, e il rafforzamento di una governance cooperativa volta a favorire strumenti di garanzia che riducano la strutturale rischiosità del sistema delle PMI.

4.3

Assenza di mercato e inefficienza nella pubblica amministrazione

Nel caso della pubblica amministrazione, intesa come insieme di enti e soggetti pubblici che svolgono il complesso di funzioni amministrative e di governo che uno Stato e i suoi enti decentrati hanno l'obbligo di svolgere nell'interesse della collettività, la presenza di rendite di posizioni e inefficienze sarebbe riconducibile all'assenza di meccanismi di mercato. La natura stessa dell'apparato burocratico tutela l'azione pubblica da ogni forma di competizione con altri soggetti del sistema economico, annullando le forme di incentivazione all'efficienza e all'efficacia proprie della concorrenza. L'obiettivo precipuo della pubblica amministrazione di salvaguardare l'interesse collettivo avviene sulla base di una serie di principi ispiratori riconosciuti dalle norme dello stato volti a rafforzare la sua imparzialità ed efficienza³⁸.

Tra questi principi vi è quello del buon andamento (art. 97 Cost.) che impone che l'azione amministrativa si svolga secondo criteri di efficacia e di efficienza. L'efficienza della pubblica

³⁸ I più importanti principi ispiratori ripresi dagli articoli 95 e 97 della Costituzione, sono: la *terzietà* dell'apparato burocratico rispetto ai governanti; la *non proprietà dei mezzi* con cui operano i funzionari; i *criteri di selezione* (meritorietà) e l'*impossibilità di licenziamento* dei funzionari (in caso di contrasti con i governanti); il *rigore delle procedure* burocratiche; il *principio di legalità* volto a garantire che l'assoggettamento della pubblica amministrazione alla legge; il *principio di imparzialità* della pubblica amministrazione (art. 97 Cost., comma 1) connessa sia all'organizzazione interna (non discriminazione dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa) sia rivolta all'esterno (senza arbitraria discriminazione tra i soggetti coinvolti). Strettamente connesso ai principi di cui sopra vi è il dovere di fedeltà alla Repubblica (art. 54 Cost.) imposto a tutti i cittadini e, specificamente, ai funzionari pubblici ai quali è imposto il dovere di adempiere le proprie funzioni con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge. Infine, "i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti" (art. 28 Cost.).

amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate. Mentre l'efficacia dell'azione amministrativa concerne la capacità di conseguire gli obiettivi prefissati e quindi, indirettamente, la rispondenza agli interessi della collettività.

L'importanza di questi principi, compreso quello del buon funzionamento della macchina burocratica, è dovuta al fatto che le conseguenze del venir meno degli stessi, siano esse fisiche, morali che economiche, si ripercuotono sull'intera collettività. Nel corso degli anni si è sviluppata una percezione diffusamente negativa delle modalità di funzionamento e dei risultati della PPAA. Questo fenomeno ha interessato una ampia gamma di realtà nazionali, tanto da portare, a partire dagli anni settanta, alla nascita di un importante filone di studi economici, la cosiddetta "nuova politica economica americana" che, attraverso i suoi esponenti (Buchanan, Tullock, Niskanen, ecc), puntava a evidenziare come la totale estraneità della PPAA a meccanismi di competizione o concorrenziali finisse per creare privilegi ai funzionari pubblici attraverso un eccesso di protezione degli stessi e delle strutture burocratiche. L'assenza di stimoli all'imprenditorialità e all'innovazione, la propensione a regolamentare ogni aspetto della vita quotidiana indurrebbe comportamenti (anche lessicali) rigidi, lentezza operativa, incapacità di adattamento, inefficienza, inefficacia, deresponsabilizzazione, eccessiva pervasività dell'azione burocratica. Un secondo filone di studi, quello del cosiddetto rent seeking, si è sviluppato prevalentemente nell'ambito di analisi del comportamento dei paesi in via di sviluppo. Una robusta evidenza empirica ha mostrato per questi paesi una forte tendenza alla formazione di lobbies di pubblici impiegati, originate allo scopo di sostenere (servire) le classi politiche dominanti, che tendono a essere sovradimensionate rispetto al bisogno effettivo di burocrazia e assumono un comportamento prevalentemente orientato a creare e conservare i privilegi della categoria. Questo surplus improduttivo di occupazione pubblica in realtà non sempre avrebbe un effetto significativo nel ridimensionamento della disoccupazione e attenuerebbe le capacità di crescita dei rispettivi sistemi.

E' evidente che verificare la misura con cui questi fenomeni agiscono non è operazione semplice. Anzitutto perché in uno Stato moderno l'apparato amministrativo persegue le proprie finalità attraverso almeno tre diverse tipologie di azioni: produzione e/o offerta di servizi, redistribuzione delle risorse, interventi di stabilizzazione economica (Musgrave-Musgrave, 1983). L'estensione dell'intervento, le specifiche finalità, le modalità organizzative e il rapporto che, nello svolgerle, si instaura con i soggetti privati, sono condizionate dai principi etici che caratterizzano lo Stato, il suo assetto istituzionale, gli aspetti politico-ideologico³⁹. Non è dunque facile confrontare i risultati realizzati da stati che si fondano su principi ispiratori differenti. In secondo luogo, a parità di approcci istituzionali generali, è molto difficile misurare sia in termini quantitativi che qualitativi i risultati dell'azione pubblica.

Ora, l'aspetto che si vorrebbe indagare è la capacità dell'organizzazione burocratica nazionale e regionale di rispondere alle specifiche finalità indicate dalla carta costituzionale secondo criteri di uso razionale delle risorse pubbliche (e private, per quanto di pertinenza) garantendo i diritti fondamentali di cittadinanza. Si vorrebbe dare risposta ai seguenti quesiti:

- Risponde la PPAA ai bisogni fondamentali della cittadinanza (efficacia)?
- L'uso delle risorse è razionale? In particolare, c'è proporzionalità tra le priorità di intervento e l'entità delle risorse corrispondentemente utilizzate? E' l'uso delle risorse efficiente economicamente?

³⁹ Solo nell'ambito degli approcci (teorici) liberali all'intervento dello Stato in economia, cui fa riferimento la gran parte degli stati moderni occidentali, è possibile individuare due principali filoni di studio: da un lato quello welfaristico, dove il complesso sistema di valori e preferenze degli individui della società vengono interpretati e "ordinati" attraverso una cosiddetta funzione di utilità che deve essere massimizzata; dall'altro quello improntato sulla teoria dei diritti, che fonda le proprie asserzioni sulla capacità dei contratti privati di fare rientrare nel miglior modo possibile vantaggi e costi delle esternalità nelle logiche di mercato. Entrambi le impostazioni fondano la ratio economica su sistemi di valori individuali. Per entrambe le impostazioni, la necessità di far intervenire lo stato in campo economico trova però gradi diversi di giustificazioni: si passa da filoni di studio che propongono assetti minimalisti nei quali lo Stato deve limitare il proprio intervento alla produzione dei servizi pubblici puri (amministrazione pubblica in senso stretto, difesa, giustizia) a filoni che giustificano l'intervento dello stato anche per fini redistributivi.

Poiché però non esistono principi univoci che stabiliscano cosa risponda ai bisogni essenziali di una comunità, né quante risorse e quali strumenti occorra mettere a disposizione per soddisfare tali bisogni, nei paragrafi che seguono si propone un'analisi comparativa tra realtà istituzionali sufficientemente comparabili secondo standard operanti nelle società moderne, allo scopo di fornire indicazioni sul livello relativo (anziché assoluto) dell'adeguatezza dell'operato della PPAA⁴⁰.

• *La spesa pubblica nei paesi europei*

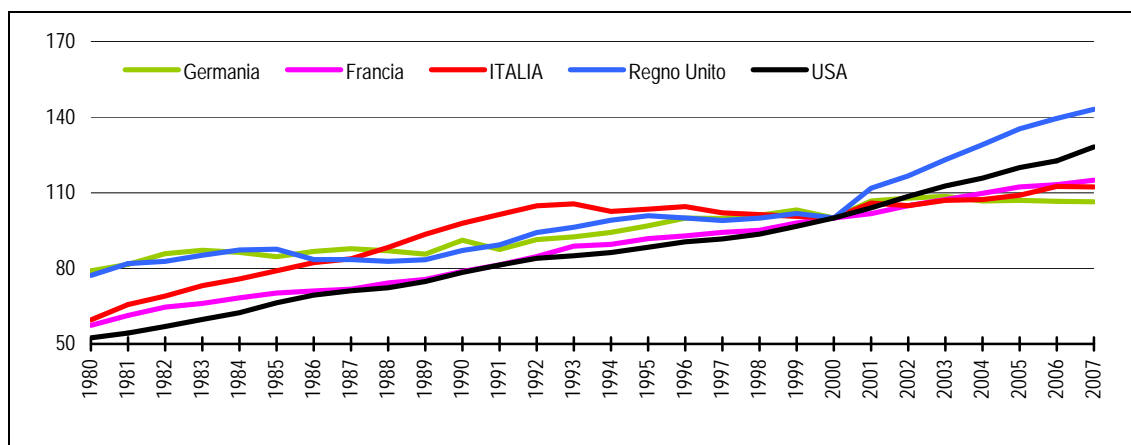
Essendo il campo delle attività della pubblica amministrazione molto vasto ed eterogeneo in quanto a caratteristiche economiche dei beni e dei servizi (o funzioni), ai processi di produzione e offerta, alle caratteristiche istituzionali dei mercati, ai fini della valutazione di efficienza ed efficacia della PPAA è bene specificare degli ambiti tematici o settoriali cui ricondurre l'analisi. Si propone quindi di realizzare una prima ricognizione generale comparativa sulle grandezze macro della finanza pubblica tra paesi e regioni italiane.

Si propone in prima istanza un confronto dei principali indicatori relativi alle pubbliche amministrazioni dei principali stati europei facendo ricorso alle informazioni della banca dati AMECO (*Annual macroeconomic data base*) della Comunità europea, contenente le principali grandezze aggregate a scala nazionale relative ai bilanci degli stati europei.

Va da sé che questo tipo di informazione difficilmente fornirà indicazioni sulla presenza di rendite di posizione o di inefficienza nei vari paesi. Fornirà tutt'al più un confronto della struttura e della dinamica delle principali grandezze rappresentative degli apparati burocratici nazionali e, quindi, un quadro -per quanto generale e approssimativo- delle analogie e differenze riscontrate.

Un primo dato da evidenziare riguarda la dinamica della spesa pubblica totale⁴¹ in termini reali. Tra i paesi considerati, l'Italia è quello che, dopo aver registrato una dinamica molto marcata negli anni '80, mostra una netta inversione di tendenza che interessa tutto il decennio che va dal 1992 al 2001, per riprendere un andamento crescente negli anni successivi. Dopo il 2000, però, l'aumento della spesa è tra i più bassi: +12%, a fronte di un più contenuto +6% della Germania e di aumenti più consistenti negli altri paesi (+28% in USA, + 43% in UK).

Grafico 4.27
SPESA PUBBLICA TOTALE A PREZZI COSTANTI
Numeri indice (2000=100)

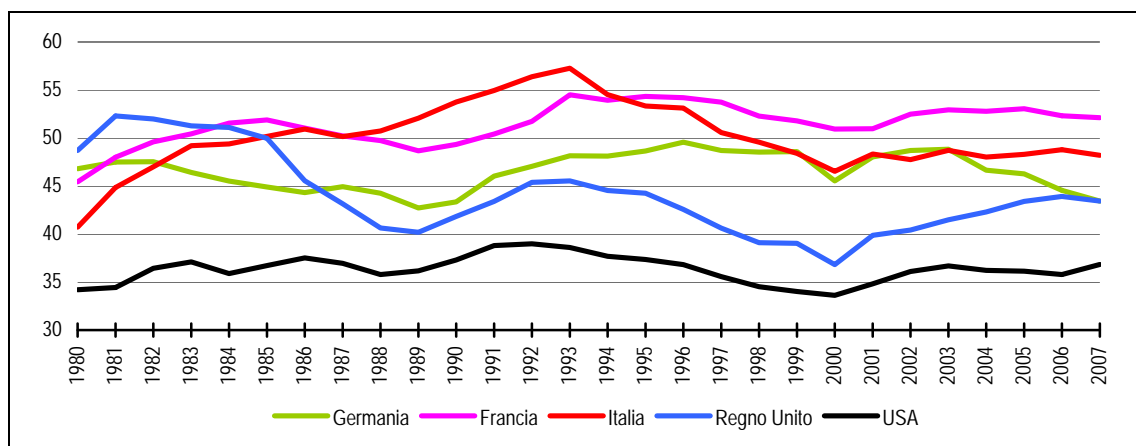


⁴⁰ Nell'ambito delle PPAA di paesi industrializzati sussistono due tipi di problemi per utilizzare approcci "di frontiera": 1. la presenza di diversi modelli di welfare (le funzioni di produzione o tecniche di produzione "ottimali" sono diverse); 2. la scarsità di informazioni per un numero rilevante di casi. Si propone dunque un approccio "non di frontiera" dato dall'analisi comparata di indicatori di produttività, efficienza ed efficacia che si renderanno di volta in volta disponibili.

⁴¹ Definita come totale della spesa del settore pubblico consolidato secondo le procedure standardizzate dei conti Sec di Eurostat.

Il rallentamento della spesa a partire dal 1992 è stato determinato dagli importanti provvedimenti di risanamento del bilancio pubblico adottati in quegli anni; provvedimenti che hanno ridotto la quota di spesa sul PIL di circa 10 punti percentuali, su un livello in linea, nel 2007, alla media europea e inferiore al dato relativo alla Francia.

Grafico 4.28
SPESA PUBBLICA TOTALE SU PIL*
Valori %

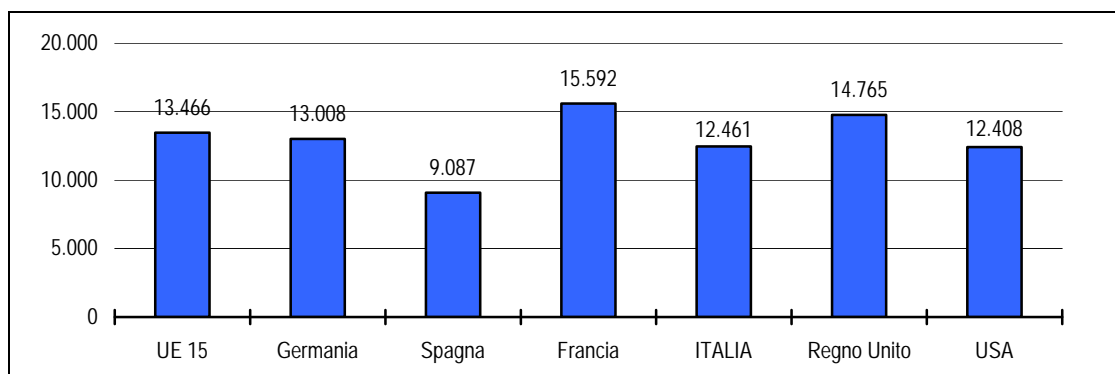


* La quota comprende la spesa pensionistica e i sussidi alle persone

Una misura della dimensione relativa della spesa pubblica è data dalla spesa pro capite. Rispetto alla media europea dei 15, pari a circa 13.500 euro, l'Italia registra un valore inferiore (12.500 circa), in linea con quello della Germania (13.000) e ben inferiore a quello della Francia (15.600) e Regno Unito (14.800). Interpretare questo dato in mancanza di indicatori di output (o meglio ancora di outcome) del settore pubblico non è immediato. Da una parte si può certamente evidenziare per l'Italia, tenendo conto delle dinamiche mostrate in precedenza, una tendenza virtuosa di riduzione del peso della spesa pubblica. D'altra parte quanto l'attuale livello pro capite di spesa, rispetto ad esempio a quello più alto della Francia, risponda in misura più o meno efficace ai bisogni della comunità è difficile dirlo.

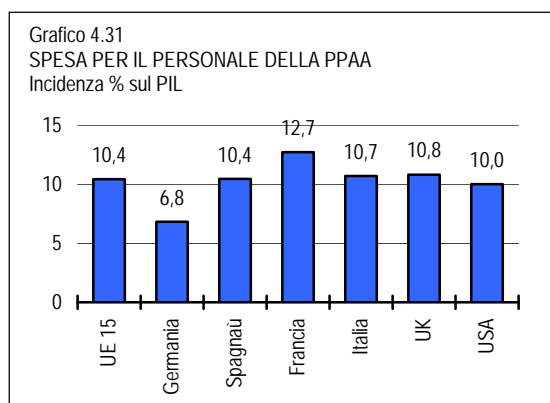
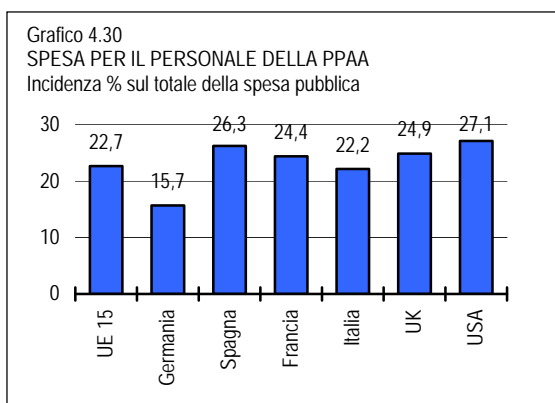
Se obiettivo prioritario del nostro paese è (ed è stato nel corso degli ultimi decenni) ridurre il peso del settore pubblico, allora non si può che segnalare un risultato positivo. Resta tuttavia indefinito il risultato in termini di rispondenza dell'operato dello Stato rispetto all'interesse collettivo che, a fronte di una ulteriore riduzione delle risorse pubbliche messe a disposizione dei servizi essenziali, potrebbe determinare un depauperamento di un consolidato sistema di welfare.

Grafico 4.29
SPESA PUBBLICA TOTALE PRO CAPITE
Euro



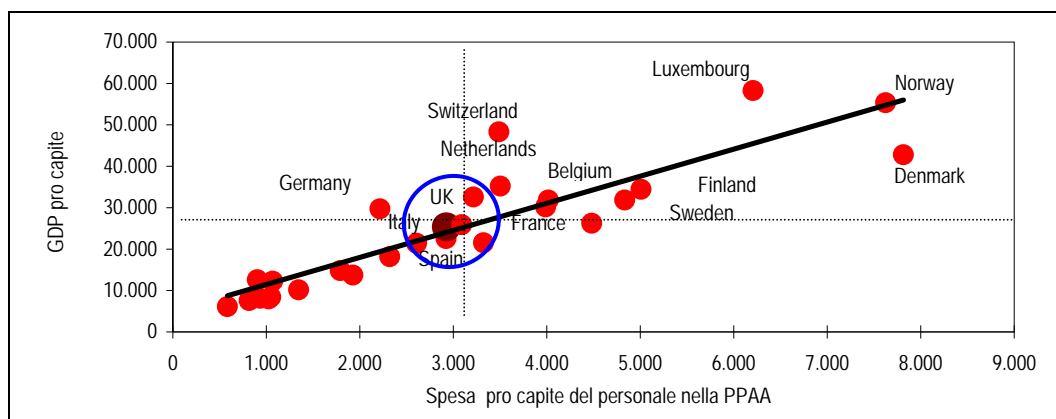
L'indeterminatezza è certamente dovuta anche al fatto che il livello di spesa può essere determinato dalla quantità e dalla qualità dei servizi offerti (o delle funzioni svolte) ma anche dall'entità degli sprechi di risorse che sembrano strutturalmente annidarsi nella pubblica amministrazione. Anche questo fenomeno è a livello aggregato difficilmente quantificabile. Se però consideriamo che spesso è nella dimensione del pubblico impiego e nel livello delle retribuzioni che si identifica una quota consistente dello spreco di risorse pubbliche, è utile verificare che in Italia, l'incidenza relativa della spesa per il personale pubblico sul totale della spesa pubblica è in linea con la media europea e inferiore ai più grandi paesi europei, fatta eccezione per la Germania.

Se la quota viene invece calcolata rispetto al PIL, emerge ancora un dato molto basso per la Germania, un dato più omogeneo per gli altri paesi (compresa l'Italia), ad eccezione della Francia che registra un ammontare di spesa per pubblico impiego più elevata rispetto agli altri paesi.



Rimanendo nell'ambito dei paesi europei più sviluppati, è evidente la relazione diretta esistente tra dimensione del settore pubblico e dimensione del rispettivo sistema economico (PIL). Se però queste variabili vengono commisurate alla popolazione, emerge un quadro articolato in cui un primo gruppo è costituito da paesi meno ricchi dove l'entità della spesa pubblica pro capite trova proprio nel basso reddito la sua limitazione (grafico in basso a sinistra); un secondo gruppo, quello dei paesi scandinavi e dei paesi bassi che al contrario mostrano livelli elevati di ricchezza e di spesa pro capite per impiego pubblico (grafico in basso a sinistra); e un gruppo di paesi (tra cui l'Italia) che si allinea perfettamente ai valori medi. La Germania è l'unico paese che mostra un PIL pro capite più alto a fronte di una spesa per abitante più bassa rispetto ai valori medi (rappresentati dai due assi).

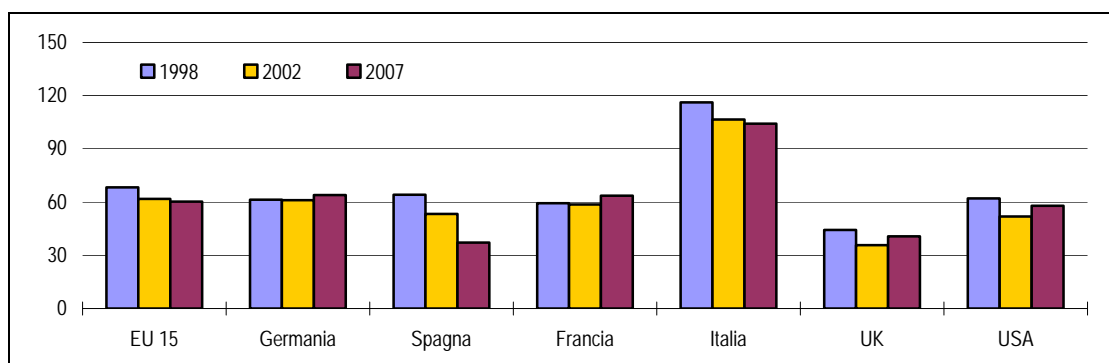
Grafico 4.32
RELAZIONE TRA SPESA PER IL PUBBLICO IMPIEGO E PIL. 2007
Valori pro capite



Il fenomeno che ha maggiormente connotato l'andamento dei conti pubblici italiani nel corso degli ultimi decenni è stato certamente il finanziamento della spesa attraverso l'indebitamento.

Se si confronta quanto questa voce finanziaria abbia pesato nei vari paesi europei si trova una vera e propria peculiarità italiana. Nonostante la dinamica decrescente dalla fine degli anni ottanta, questa voce continua a costituire oltre il 100% del PIL, a fronte di quote medie intorno al 60% negli altri paesi europei.

Grafico 4.33
L'INDEBITAMENTO PUBBLICO
Incidenza % sul PIL



La presenza di questo elevato indebitamento pubblico ha segnato le politiche fiscali degli ultimi due decenni (e le segnerà ancora in futuro). Le politiche di rientro dal debito hanno tuttavia contribuito a determinare una certa ricomposizione della spesa pubblica complessiva: dai primi anni novanta, inizia a ridursi il peso della spesa per interessi, mentre cresce l'incidenza delle spese per contributi sociali e per altre spese correnti.

E' interessante notare che l'incidenza della spesa per il personale resta pressoché invariata (si riduce di un solo punto percentuale dall'inizio degli anni ottanta).

Grafico 4.34
LA DINAMICA DELLA SPESA PUBBLICA CORRENTE IN ITALIA
Numeri indice (1980=100) a valori correnti

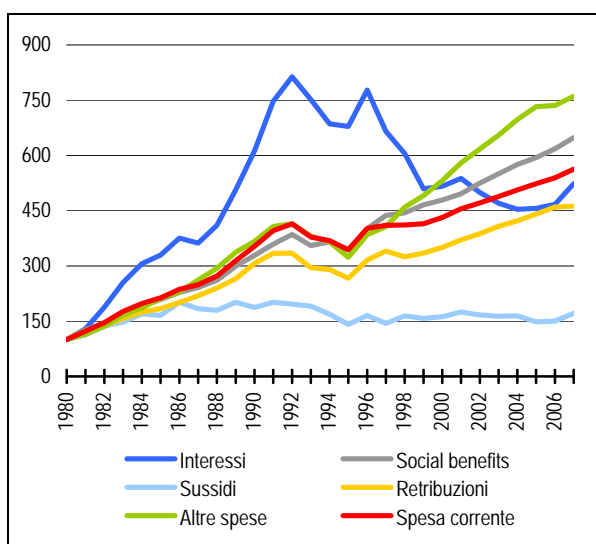
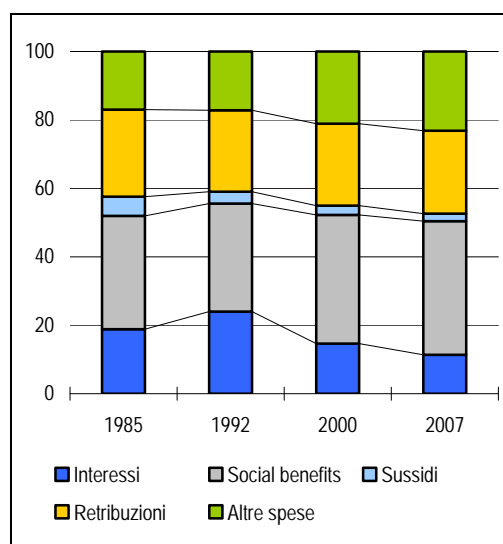


Grafico 4.35
LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA CORRENTE IN ITALIA
Valori %



Come si è detto, dall'inizio degli anni novanta si è registrata una sostanziale stazionarietà della spesa pubblica complessiva. E' interessante segnalare, a conclusione di questo breve ragionamento, che in effetti, posto uguale a 100 il valore della spesa del 1996, la componente corrente registra, in Italia, una riduzione in termini reali del 11% (del 18% in Toscana), mentre

aumenta considerevolmente, anche se resta una quota limitata del totale, la spesa in conto capitale (+ 25% in Italia, +41% in Toscana).

Tabella 4.36
DINAMICA DELLA SPESA PUBBLICA IN ITALIA E IN TOSCANA
Numeri indice (1996=100) a valori costanti

| | ITALIA | | | TOSCANA | | |
|---------------------|--------|------|------|---------|------|------|
| | 1996 | 2001 | 2007 | 1996 | 2001 | 2007 |
| Spese correnti | 100 | 101 | 89 | 100 | 99 | 82 |
| Spese c/to capitale | 100 | 129 | 125 | 100 | 163 | 141 |

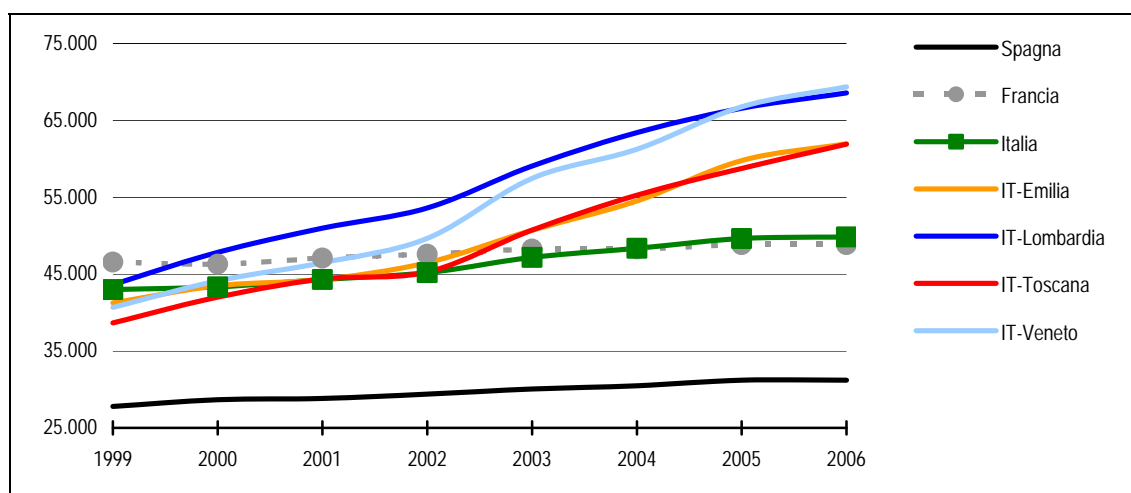
In sintesi, emerge un'incidenza del settore pubblico italiano perfettamente in linea con la media dei paesi europei, superiore a quella registrata dalla Germania e inferiore a quella della Francia. In Italia, a partire dal 1992, la dinamica della spesa è stata peraltro piuttosto virtuosa, segnando il più consistente trend di contenimento. Si è registrata anche una ricomposizione tra componente corrente e in conto capitale in favore di quest'ultima, cui è possibile aggiungere la stabilità della spesa del personale che cresce in misura meno che proporzionale rispetto al totale della spesa corrente; e questo, come vedremo, avviene nonostante si sia rilevato nello stesso periodo un marcato aumento delle retribuzioni degli impiegati pubblici. Il tema più critico della finanza pubblica nazionale resta dunque quello dell'indebitamento.

- *La produttività nella pubblica amministrazione*

Come si è visto in precedenza (par. 2.1 e 2.2), rispetto al resto dell'economia, nel settore pubblico la dinamica salariale è stata maggiormente favorevole, infatti il contributo maggiore alla variazione dei prezzi (relativi) è da attribuire, per la quota più alta, alla remunerazione dei fattori produttivi.

Questo è l'aspetto che più di altri segnalerebbe la presenza di una certa rendita di posizione di cui godono i lavoratori del settore pubblico. In realtà, nel settore si è anche registrato un aumento non trascurabile della produttività; fenomeno che, accompagnato dalla riduzione del numero complessivo delle unità di lavoro, spiega perché, nonostante il consistente aumento delle remunerazioni vi sia stato un contenimento della spesa pubblica complessiva.

Grafico 4.37
PRODUTTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
Valore aggiunto a prezzi costanti per unità di lavoro



E' interessante notare anche che la riduzione delle unità di lavoro nella pubblica amministrazione è in controtendenza rispetto all'andamento generale relativo all'intera economia. E' bene osservare poi che, dal confronto tra Italia e Francia, si rileva un andamento

per quest'ultimo paese di segno opposto. All'interno del nostro paese, infine, tra le regioni del centro nord considerate, la Toscana insieme al Veneto, segna la riduzione più marcata.

Grafico 4.38
UNITÀ DI LAVORO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E NEL
COMPLESSO DELL'ECONOMIA ITALIANA
Numeri indice 1980 = 100

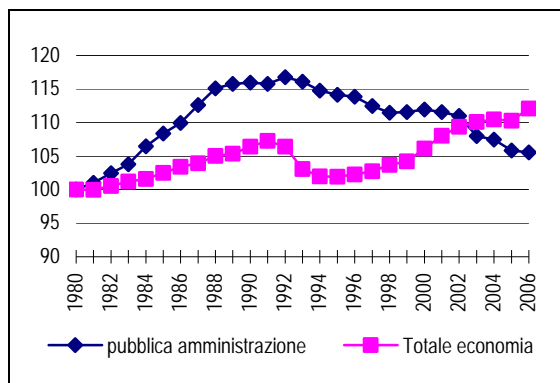
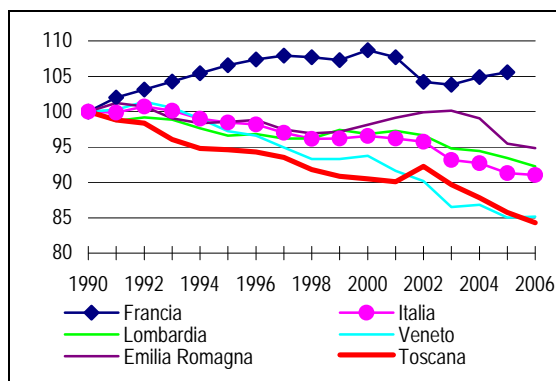


Grafico 4.39
UNITÀ DI LAVORO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. FRANCIA,
ITALIA, REGIONI ITALIANE
Numeri indice 1980 = 100



La tendenza registrata in Italia è certamente connessa ai provvedimenti di risanamento pubblico prima richiamati ma anche a una serie di interventi di riforma in alcuni importanti servizi di pubblica utilità (SPL). Dal 2002, quando si registra una accentuazione del trend di diminuzione delle unità di lavoro nella pubblica amministrazione, avviene la trasformazione di molte aziende pubbliche di servizio in società private. Questo fenomeno ha infatti comportato il trasferimento del personale pubblico alle aziende private nate dopo la riforma dei SPL. Se, dunque, il trend d'efficienza è positivo, occorre aggiungere che negli ultimi anni questo è stato in buona parte dovuto al riordino dei servizi. Resta quindi incerto il contributo concreto di miglioramento della produttività all'interno della PPAA.

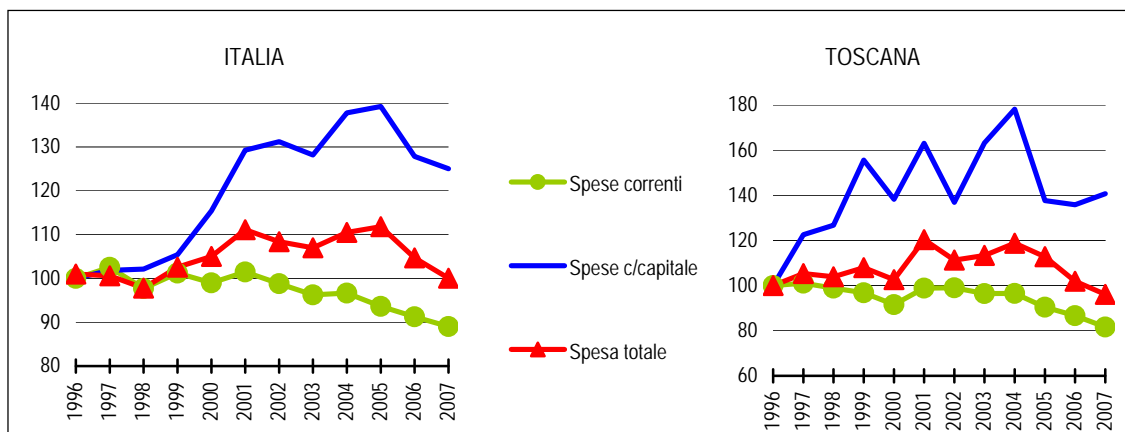
- *La spesa delle amministrazioni comunali nelle regioni italiane*

Alcune utili indicazioni riguardo alla dinamica e all'articolazione della spesa pubblica a scala territoriale si riferiscono alle spese delle amministrazioni comunali.

In Italia, tale spesa, considerata a prezzi costanti, ha registrato un incremento del 10% negli ultimi anni novanta per poi decrescere dal 2005 riportandosi ai livelli del 1996. La parte corrente, che costituisce il 53% del totale, si è ridotta del 10%, mentre la spesa in conto capitale è aumentata nel complesso del 25%: Si consideri però che la tendenza dal 2005, è di netta riduzione; e questo anche per effetto della minore capacità di spesa che deriva dai vincoli posti dal Patto di stabilità sia sul lato della spesa che delle entrate. La quota di spesa rispetto al PIL è rimasta nel periodo costante e pari al 4,9%.

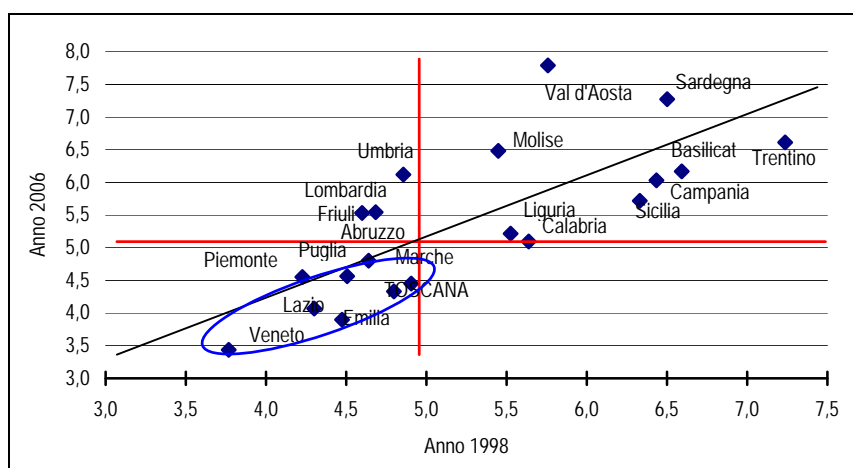
In Toscana si rilevano tendenze analoghe a quelle medie nazionali ma con più accentuate intensità: la spesa complessiva (sempre in valori costanti) risulta, alla fine del periodo, inferiore del 4%; quella corrente risulta ridotta del 18%; quella in conto capitale, dopo ampie oscillazioni risulta aumentata del 40%. La quota di spesa sul PIL si è invece ridotta dal 4,8% al 4,3%.

Grafico 4.40
 SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI ITALIANE. ITALIA E TOSCANA
 Numeri indice a prezzi costanti (1996=100)



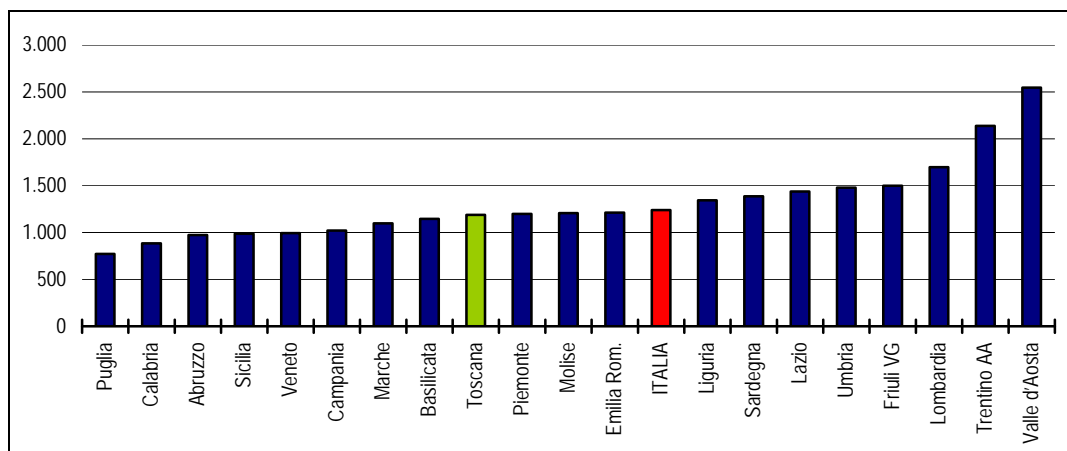
Vediamo livello e dinamica della spesa sul PIL nelle altre regioni. Rispetto alla quota media italiana che resta, come si è detto, immutata, vi è un primo gruppo di regioni dove la quota era ed è rimasta superiore alla media nazionale (quadrante alto a destra) pur avendo in alcuni casi registrato nel tempo tendenze opposte: in alcuni casi la quota è cresciuta (Val d'Aosta, Sardegna, Molise) in altri è diminuita (Trentino, Campania, Basilicata, Sicilia, Calabria, Liguria). Vi è poi un gruppo di 3 regioni (Umbria, Lombardia, Friuli) dove la quota era più bassa che nella media nel 1998 ma crescendo si è portata nel 2006 a un livello più alto (quadrante alto a sinistra). Vi è infine un gruppo di regioni dove la quota era ed è rimasta più bassa che nella media nazionale. In questo gruppo si trova la Toscana affiancata dalle altre regioni della cosiddetta Terza Italia (Emilia Romagna, Veneto, Marche) e anche dal Lazio. In tutte queste regioni la quota di spesa dei comuni sul PIL si è ridotta.

Grafico 4.41
 SPESA COMPLESSIVA DEI COMUNI SUL PIL REGIONALE. 2006 e il 1998
 Quote percentuali



In termini di spesa pro capite i comportamenti descritti danno luogo a un ordinamento tra le regioni dove, rispetto al valore medio nazionale del 2007 (1.200 euro), si rileva un punto di minimo in corrispondenza della Puglia (770 euro), uno di massimo in Valle d'Aosta (2500 euro) e, tra le regioni a statuto ordinario, in Lombardia (1.700 euro). Risultano allineate con la media italiana Toscana, Emilia R., Molise, Piemonte.

Grafico 4.42
SPESA PRO CAPITE DEI COMUNI. 2007
Valori in euro



Alle differenze nel livello di spesa per abitante si aggiungono diverse articolazioni nelle funzioni o i settori di spesa. Per fare un esempio si considerino, oltre alla articolazione media dell'Italia e della Toscana, l'articolazione corrispondente alla Puglia e alla Lombardia (regioni con più bassa e più alta spesa pro capite). Osservando l'ordinamento delle varie funzioni in base alla loro incidenza emerge un quadro omogeneo; ma vi sono differenze nell'entità e nella distribuzione dei pesi. In generale, la situazione della Toscana è quella che si avvicina maggiormente al quadro nazionale, dove rispetto alle due regioni limite vi è una maggiore spalmatura di risorse tra tutte le funzioni. In Lombardia invece c'è una forte concentrazione di risorse in Amministrazione generale (il 55%) mentre più basse appaiono le risorse dedicate a tutte le altre sfere d'intervento. La Puglia concentra il 60% delle risorse nei due primi settori per importanza, Amministrazione generale e Gestione del territorio. La Toscana, presenta una quota di spesa relativamente più bassa nei primi due settori dell'ordinamento è la più alta circa per i settori Sociale, Istruzione e Cultura; risulta in linea con la media nazionale nella Gestione del territorio e nel settore Viabilità e trasporti.

Tabella 4.43
SPESA PRO CAPITE DEI COMUNI PER FUNZIONI/SETTORI DI INTERVENTO. 2007
Distribuzione percentuale

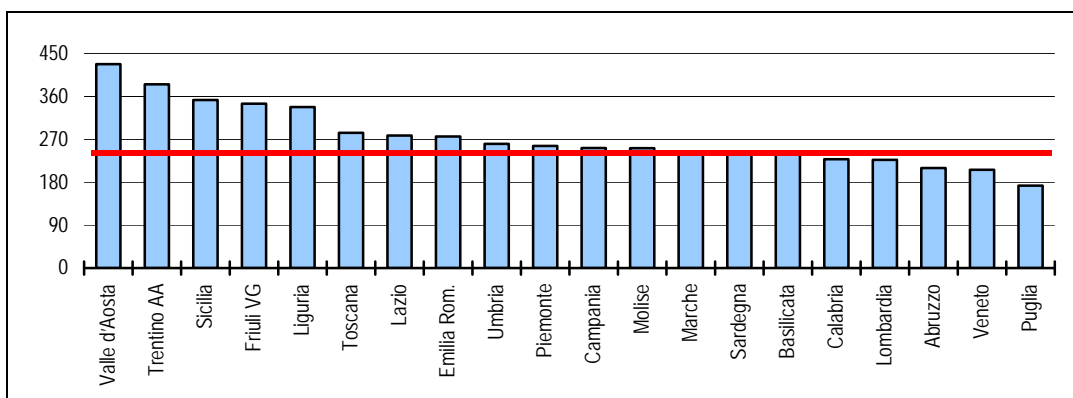
| | ITALIA | Lombardia | Puglia | TOSCANA |
|--|--------|-----------|--------|---------|
| Amministrazione generale | 36.0 | 54.2 | 29.9 | 33.0 |
| Gestione del territorio | 18.1 | 11.6 | 27.9 | 16.5 |
| Viabilità e trasporti | 12.7 | 8.5 | 10.4 | 12.6 |
| Settore sociale | 11.5 | 9.6 | 9.5 | 12.5 |
| Istruzione pubblica | 8.7 | 7.5 | 8.0 | 10.3 |
| Polizia locale | 3.8 | 2.7 | 5.4 | 3.9 |
| Cultura e beni culturali | 3.3 | 2.4 | 2.3 | 4.5 |
| Altro (Sport, svil. economico, serv. produttivi, turismo, giustizia) | 6.0 | 3.5 | 6.5 | 6.8 |
| TOTALE | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Dunque, rispetto a un quadro nazionale dove mediamente la spesa delle amministrazioni comunali mostra un significativo contenimento, la Toscana registra una riduzione più marcata, e ciò avviene nonostante vi sia stato un incremento consistente delle spese in conto capitale. Nella regione si riduce infatti l'incidenza della spesa dei comuni sul PIL regionale. Queste tendenze, opposte rispetto a quelle della Lombardia dove la spesa e la rispettiva incidenza sul PIL crescono, non hanno impedito di mantenere quote importanti d'intervento nei settori che hanno storicamente connotato il modello di intervento pubblico regionale, quello socio-educativo-culturale e la gestione del territorio e della viabilità.

Vediamo adesso quali riflessi vi sono stati in termini di impiego pubblico.

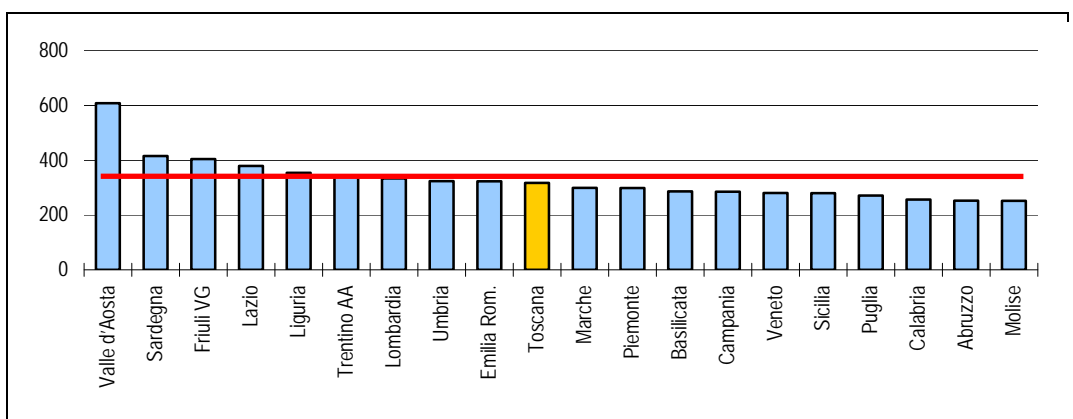
In base a un dato sul personale delle amministrazioni pubbliche relativo all'anno 2003 (unico dato disponibile) il numero di dipendenti a tempo indeterminato per 1000 abitanti in Toscana (57 addetti) risultava lievemente sopra la media nazionale (54) e superiore al dato della Lombardia (42), del Piemonte (48), del Veneto (46), dell'Emilia Romagna (51)⁴². Questo dato verrebbe confermato dal livello della spesa pro capite per il personale dei comuni relativo al 2007. In realtà, quest'ultima informazione ci dice di più e cioè che, se escludiamo le regioni a statuto ordinario, la Toscana è seconda solo alla Liguria.

Grafico 4.44
SPESA PER IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. 2007
Valori pro capite in euro



A fronte di questa situazione, si rileva anche che la spesa per prestazioni di servizi (servizi acquistati da terzi) assume un'articolazione lievemente diversa. Per continuare il confronto tra le regioni prima richiamate è il caso di segnalare che la Puglia e il Veneto restano tra le ultime posizioni dell'ordinamento (dunque hanno anche una bassa spesa per l'acquisto di servizi); d'altro lato, la Lombardia si sposta in alto con una spesa per servizi esterni che supera leggermente quella media italiana; infine, la Toscana si sposta in basso con una spesa che risulta invece di poco inferiore alla media.

Grafico 4.45
SPESA PER SERVIZI ESTERNI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI. 2007
Valori pro capite in euro



⁴² Nel caso del personale a tempo determinato il valore medio italiano era pari a 28 addetti per 1000 abitanti; in Toscana il valore era pari a 31. Inferiore alla media italiana risulta ancora il dato della Lombardia e del Veneto.

In definitiva, emerge un quadro articolato dove tuttavia le strategie nazionali di contenimento della spesa pubblica coinvolgono la gran parte delle regioni. In Toscana, nonostante si rilevi una delle più marcate dinamiche di riduzione della spesa per il personale dei comuni, la quota di spesa pro capite resta, al 2007, lievemente sopra la media italiana. In generale, e anche nella nostra regione, le amministrazioni comunali hanno risposto ai vincoli posti sul personale aumentando la spesa per servizi esterni; l'uso di risorse umane e professionali esterne, pur incidendo sul totale della spesa, ha consentito infatti una gestione finanziaria più flessibile e adattabile alle reali necessità degli enti. Altra voce che ha registrato una tendenza generalmente crescente è quella della spesa in conto capitale; anche questa tendenza può in certa misura essere interpretata come tentativo, da parte dei comuni, di compensare i crescenti limiti imposti sulla spesa corrente (Patto di Stabilità). Questo fenomeno non ha comunque inciso sul complessivo contenimento della spesa totale dei comuni.

I comuni toscani hanno indubbiamente seguito un percorso di razionalizzazione nell'uso delle risorse (in certa misura forzato da provvedimenti nazionali) che tuttavia ha consentito di mantenere un adeguato livello di intervento rivolto alla collettività; è infatti interessante verificare che la quota di spesa in campo sociale, educativo, culturale, è rimasta superiore a quanto rilevato in altre realtà regionali, mentre è l'amministrazione generale la funzione che risulta in termini relativi sottodimensionata.

Dalla lettura svolta non è facile trarre valutazioni chiare sull'efficienza nell'uso delle risorse né tanto meno sulla sua efficacia e adeguatezza qualitativa; tendenze e articolazione della spesa sembrano però fare emergere un evidente sforzo da parte delle amministrazioni comunali regionali volto a mantenere, con risorse sempre più scarse, i livelli di servizio già presenti.

D'altro lato, è verosimile sostenere che vi siano, in Toscana come in altre regioni e in altri paesi, sacche di inefficienza che potrebbero essere eliminate. Solo per fare un esempio, si è realizzato un semplice esercizio di confronto tra la spesa per il personale dei comuni della nostra regione con quella di altre regioni centro-settentrionali con le quali si possono individuare delle affinità nelle forme di organizzazione sociale, nei livelli di sviluppo economico, ecc..

Tra le regioni considerate, la spesa pro capite minore si rileva nel Veneto. Applicando questo valore minimo alle altre regioni, si è quindi calcolato il livello teorico di spesa per il personale che i comuni nelle varie regioni avrebbero sostenuto al posto di quella effettivamente rilevata. La differenza tra i due valori dà un'indicazione del risparmio che si otterrebbe in ciascuno dei casi. Nel caso della Toscana si recupererebbero circa 285 milioni di euro; una cifra comparabile con quella che i comuni destinano all'assistenza scolastica oppure alla cultura oppure ancora ad asili nido ed Rsa per anziani.

Tabella 4.46
SPESA PER IL PERSONALE NELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI
Spesa effettiva e spesa minima teorica

| | Spesa effettiva pro capite | Spesa pro capite minima | popolazione 2007 | Spesa totale effettiva | Spesa teorica minima | Risparmio teorico |
|-----------|-------------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------|
| Veneto | 206 | 206 | 4.832.340 | 996.330.000 | 996.330.000 | - |
| Marche | 243 | 206 | 1.553.063 | 377.839.000 | 320.209.931 | 57.629.069 |
| TOSCANA | 284 | 206 | 3.677.048 | 1.043.220.000 | 758.132.340 | 285.087.660 |
| Emilia R. | 276 | 206 | 4.275.802 | 1.180.800.000 | 881.583.210 | 299.216.790 |
| Piemonte | 256 | 206 | 4.401.266 | 1.127.024.000 | 907.451.329 | 219.572.671 |
| Lombardia | 227 | 206 | 9.642.406 | 2.188.648.000 | 1.988.067.555 | 200.580.445 |

- *Considerazioni finali*

Come è stato detto non è semplice fornire una valutazione esauriente della pubblica amministrazione per due principali ragioni; la prima è che la natura stessa dell'attività rende difficile l'identificazione della domanda e dell'offerta e quindi la misurazione di efficacia del servizio; è difficile valutare anche l'efficienza perché il servizio fornito non è uniforme e quindi difficilmente comparabile in termini quantitativi e qualitativi. La seconda ragione è connessa all'incompletezza informativa riguardo alla consistenza dell'impiego pubblico a scala regionale,

italiana ed europea; è dunque difficile misurare e analizzare in termini comparati la produttività del comparto pubblico.

Le note proposte mostrano però alcuni aspetti interessanti:

- l'entità della spesa regionale per la PPAA è in linea con la media italiana ed europea
- la sua dinamica è in riduzione dal 1992, in misura più marcata rispetto alle maggiori regioni del centro nord
- la dinamica dell'occupazione è in diminuzione dal 1992
- la produttività del lavoro è in aumento.

Cosa dire della qualità dei servizi, delle professionalità coinvolte, degli ulteriori spazi di miglioramento di efficienza. Non vi sono, al momento, evidenze empiriche che ci consentano di dare una risposta univoca a queste domande. Ma valutazioni di questo tipo non sono semplici neppure nel settore privato. Dunque, è certo che margini di miglioramento vi sono e che a sostenere i costi della loro presenza è l'insieme della collettività. Ed è per questo che occorre occuparsene più in profondità, prima ancora di dare indicazioni generiche che non mettano sufficientemente in chiaro le ragioni dei diversi percorsi e anche dei diversi risultati.

5. RIFLESSIONI SULLE POLITICHE

Già in un articolo del 1973, Luigi Spaventa segnalava che l'economia italiana era caratterizzata dalla presenza di un insieme eterogeneo di attività che potevano essere ricondotte alla formazione di rendite e, in qualche modo, a una minore competitività comparata del sistema economico nel suo complesso. Il fenomeno non è dunque nuovo e, oggi come allora, assume connotazioni molto variegata.

Nelle note precedenti si è evidenziato che vi sono forme di rendita che nascono dalla scarsità e dalla rarità di un bene o servizio, altre che nascono dalla presenza di vincoli al mercato che determinano rigidità nell'offerta, altre forme di rendita che sembrano maggiormente connesse a fenomeni di inefficienza.

In alcuni di questi casi si sono rilevate delle specificità regionali (le rendite di scarsità connesse ai servizi immobiliari), in altri si sono identificati fenomeni che interessano la gran parte delle regioni italiane e anche altri paesi europei, anche se in misura diversificata.

In un quadro così composito l'aspetto da considerare è se e in quale misura questi fenomeni indeboliscano il sistema regionale. E per verificare questo è opportuno considerare che essi sono connessi a una molteplicità di fattori che potrebbero sinteticamente essere ricondotti alle seguenti categorie:

1. Fattori endogeni al sistema regionale ovvero caratteristiche strutturali che in forma diretta e indiretta favoriscono la formazione di rendite. In Toscana assumono un ruolo determinante:
 - le caratteristiche naturali della regione (pregio paesaggistico, sistema antropico relativamente concentrato in una porzione limitata della regione)
 - la presenza di un consistente patrimonio storico-architettonico-artistico riconosciuto a scala mondiale
 - un sistema produttivo basato su produzioni tradizionali e scarsamente innovativo
2. Fattori esogeni che hanno contribuito alla creazione di rendite sono:
 - il contesto internazionale che ha contribuito a rendere meno allettanti le attività produttive tradizionali presenti nel sistema e ha favorito lo spostamento delle risorse verso investimenti a maggiore remunerazione
 - l'insieme delle politiche economiche e fiscali che non hanno particolarmente favorito gli investimenti produttivi (se non in particolari momenti storici)
 - le politiche di salvaguardia del territorio e dell'ambiente che, attraverso l'introduzione di vincoli all'uso del suolo, rendono particolarmente rigida l'offerta di suolo.
3. Fattori istituzionali che agiscono sul funzionamento dei mercati con effetti sulla competitività del sistema regionale. Casi emblematici sono:
 - una pubblica amministrazione che, pur in fase di razionalizzazione, è tuttora caratterizzata dalla presenza di inefficienze
 - la presenza di settori che operano in condizioni di dominio del mercato (oligopoli, asimmetrie informative, sovraregolamentazione, ecc) determinando rendite di posizione o inefficienze.

A fronte di questo variegato insieme di fattori, gli interventi (azioni, strumenti, ecc.) che potrebbero essere messi in atto per fare fronte alle criticità originarie sono molteplici. Una prima schematica elencazione è la seguente:

- fiscalità generale: volta al perseguimento di obiettivi generali attraverso incentivi all'impiego produttivo delle risorse e disincentivi per le attività che frenano la competitività del sistema;
- tasse di scopo e fiscalità locale: per realizzare forme di redistribuzione delle risorse (dei redditi, delle remunerazioni, dei costi), per internalizzare costi-benefici pubblici, per orientare l'uso delle risorse locali;

- riassetto del sistema vincolistico territoriale: che deve mirare con maggiore efficacia specifici obiettivi; questo presuppone che vi sia un coordinamento delle politiche ambientali, territoriali, rurali delle amministrazioni territoriali;
- razionalizzazione della PPAA: riduzione degli sprechi, semplificazione amministrativa;
- maggiore efficacia ed eliminazione dell'eccesso di regolamentazione delle professioni, liberalizzazione dei servizi standardizzati, vigilanza e governance del sistema del credito.

Queste indicazioni generali devono naturalmente trovare una maggiore specificazione per rispondere alle particolari forme distorsive di volta in volta riscontrate. Da un lato è bene distinguere il tipo di effetto riscontrato (distribuzione o competitività), dall'altro, lo specifico ambito di attività poiché, soprattutto per quanto concerne gli effetti sulla competitività, occorrerà riferirsi a fenomenologie diverse.

Se la rendita di scarsità si forma nel libero mercato e in condizioni di efficienza non si rilevano effetti di freno alla competitività ma eventualmente effetti distorsivi della distribuzione. Questo tipo di fenomeni si possono verificare nell'ambito delle attività immobiliari, agroalimentari, turistica e agrituristica, la cui competitività può essere misurata dall'attrattività turistica relativa. In questi casi più che la formazione della rendita in sé (che potrebbe essere un vantaggio per la regione) occorre valutare se l'appropriazione della rendita avvenga secondo un congruo processo redistributivo-remunerativo dei vari fattori interni al processo tecnologico di produzione e anche delle esternalità. Si tratta in altri termini di verificare se viene attuata una corretta remunerazione del lavoro, delle materie prime e dei prodotti intermedi, dei beni pubblici e comuni (come lo sono le risorse ambientali).

Spesso la scarsità viene favorita dalla presenza di vincoli che rendono rigida l'offerta di risorse del territorio (vincoli ambientali, legali, urbanistici sull'uso del suolo rendono rigida l'offerta nei molteplici segmenti di domanda). Occorre in questi casi valutare se i vincoli sono desiderabili o se sia possibile allentarli.

Vincoli ambientali o urbanistici possono rendere le risorse scarse e l'offerta rigida, ma possono consentire la riqualificazione e la valorizzazione ambientale. In generale un vincolo legale o istituzionale serve a tutelare un diritto di cittadinanza, un valore sociale o ambientale; esso può però costituire un freno alla crescita e quindi all'accrescimento (o al mantenimento) del benessere. Nel valutare la quantità o l'intensità dei vincoli da mantenere occorre dunque confrontare i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano, metterli in relazione agli obiettivi da raggiungere e, coerentemente, alle strategie da perseguire.

| Rendite di scarsità connesse al pregio territoriale - le azioni | |
|---|--|
| - | Valorizzare la qualità ambientale come fattore di sviluppo economico (non come limite) |
| - | Ridurre la rigidità dell'offerta di suolo |
| - | Attenuare o diversificare territorialmente i vincoli (esplicitare i criteri di definizione del carico massimo del territorio a scala locale) |
| - | Promuovere e diversificare attività economica permanente nelle aree marginali e nei piccoli centri (servizi nel/del territorio come attività ricreative, sportive, formative, culturali, eventi imprenditoriali, centri di eccellenza) |
| - | Consentire la diversificazione dei prezzi tra residenti e non (importante nel caso dei servizi di prossimità) |
| - | Introdurre imposte di scopo o altre forme di fiscalità generale per internalizzare i costi di valorizzazione ambientale |
| - | Differenziare gli strumenti fiscali tra prime e seconde case |
| - | Favorire politiche per rendere più flessibile l'offerta abitativa (politiche per la locazione, edilizia popolare) |

Anche nel caso della sovraregolazione di alcune attività economiche (ad esempio, le libere professioni) si attivano barriere all'ingresso o alla permanenza nel mercato che originano a loro volta effetti di rilievo sulla competitività del sistema e sulla distribuzione. Anche in questo caso è perciò importante appurare se i vincoli siano desiderabili o se al contrario non sia possibile allentarli.

La regolazione delle professioni crea rendite posizionali, ma in alcuni casi sono spiegate dall'esigenza di garantire l'efficacia giuridica di un atto. Un vincolo legale o istituzionale serve a tutelare un diritto di cittadinanza; esso può però costituire un freno alla competitività del sistema economico e quindi all'accrescimento (o al mantenimento) del benessere. L'eliminazione dei vincoli è possibile laddove non sussiste un'esigenza istituzionale (ordine degli architetti, ingegneri, ecc.). Nelle professioni legali vi sono ragioni di efficacia giuridica che li spiegano: il notaio è un libero

professionista e contemporaneamente un pubblico ufficiale, figura speciale prevista dall'ordinamento per favorire la registrazione capillare degli atti (in genere di diritto privato) stipulati fra i cittadini, a complemento e per delega della funzione di registro provveduta dallo stato.

Il ricorso a questi servizi deve essere lasciato dove possibile alla determinazione del mercato. La PPAA induce gran parte di questo ricorso, ma spesso tale ricorso non è necessario. E' perciò dalla semplificazione che occorre partire.

| Posizioni dominanti nelle libere professioni - le azioni |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Attenuazione della sovra-regolamentazione; efficacia regolativa - Specializzazione/diversificazione dell'offerta per segmenti di mercato; adeguata diversificazione dei prezzi (disincentivare l'omologazione di prezzo su livelli più alti) - Attenuazione delle asimmetrie informative attraverso pubblicità comparativa e maggiore informazione - Eliminazione effettiva dei minimi tariffari e riforma del meccanismo tariffario (tariffe forfetarie, <i>contingency fee</i>) - Riforma del regime remunerativo del praticantato - Incentivi allo <i>start up</i> d'impresa, incentivi all'ingresso nel mercato dei giovani professionisti - Favorire l'ampliamento dimensionale degli studi professionali e la creazione di società interprofessionali (ricerca di efficienza produttiva attraverso economie di scala e <i>global services</i>) - Semplificazione burocratica da parte della PPAA |

In alcuni casi, è un esempio il sistema bancario e assicurativo, le posizioni di dominio del mercato si formano per ragioni che attengono principalmente all'assetto dell'offerta. La crescente concentrazione degli istituti di credito ha basi nella ricerca di efficienza produttiva, economie di scala e di scopo, maggiore competitività sul mercato internazionale. In realtà, in Toscana (Italia), questi effetti sembrano essere stati piuttosto contenuti e a questo si aggiunge la scarsa efficienza operativa dovuta a un assetto occupazionale inefficiente e a un'eccessiva frammentazione delle strutture operative nel territorio. La maggiore concorrenza del mercato internazionale non ha portato l'eliminazione dei numerosi costi di transazione tipici del sistema (*switching costs*, *locking in*, *tying*, ecc.). Questi fenomeni determinano effetti consistenti sui costi intermedi di famiglie e imprese e quindi sulla competitività dell'economia. Si consideri tuttavia che, sul lato della domanda, operano almeno due fattori che agevolano la formazione di rendita: la prevalenza di domanda di servizi tradizionali e l'inerzia contrattuale della clientela.

| Posizioni dominanti nel sistema del credito - le azioni |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Maggiore contendibilità degli assetti proprietari e attenuazione del protezionismo - Maggiore vigilanza su operatività e comportamenti di cartello - Razionalizzazione dell'uso delle risorse (maggiore efficienza, riduzione degli sportelli bancari, diffusione dei sistemi informatizzati di erogazione e fruizione dei servizi) - Maggiore trasparenza nelle condizioni contrattuali (c/c, servizi vari, spese e commissioni varie) ed eliminazione di costi indirettamente legati al servizio (<i>switching costs</i>, <i>locking in</i>, <i>tying</i> ovvero strumenti di "cattura" del cliente) - Riduzione dei tempi di istruttoria - Monitoraggio sui protocolli tra banche e autorità qualora prevedano l'utilizzo di risorse pubbliche |

Infine, si è visto come, nel caso della PPAA, rendite di posizione o sprechi possano essere determinati dall'assenza di mercato. La PPAA origina inoltre inefficienza nel resto dell'economia introducendo un eccesso di burocrazia che si ripercuote su famiglie e imprese con l'attivazione impropria di costi per adempimenti. Gli spazi per la razionalizzazione dell'uso delle risorse stanno nel ridimensionamento del personale improduttivo, nel contenimento delle dinamiche stipendiali, nella semplificazione amministrativa, nel monitoraggio delle performance, nell'eliminazione degli enti e delle istituzioni inutili, nella riduzione delle formazioni collegiali connesse alla rappresentatività politica.

| Rendite di posizione e sprechi nella PPAA - le azioni |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Politiche sul personale (dimensione, trattamenti economici) - Incentivi produttività - Eliminazione enti e organi inutili - Semplificazione (sburocratizzazione, autocertificazioni..) - Efficienza degli atti (maggiore utilizzazione dei sistemi di informatizzazione) - Benchmarks, relazioni con il pubblico, controllo di efficacia e qualità |