

Stato e concorrenza: lasciare spazio all'iniziativa privata dossierpolitica

15 dicembre 2014 Numero 10

Regolamentazione Oltre la metà di tutti i prezzi sono influenzati dallo Stato. Più di un quinto degli attivi appartengono allo Stato, che rappresenta circa un terzo di tutti gli impieghi e ridistribuisce oltre il 42% della creazione di valore totale. Si tratta di cifre impressionanti per un attore dominante dell'economia, la cui importanza ed influenza è spesso sottovalutata. Per sensibilizzare l'opinione pubblica e creare trasparenza sul ruolo dello Stato nei vari settori economici, economiesuisse ha elaborato una bussola politico-istituzionale che valuta le attività dello Stato e mostra così la sua impronta. Questa bussola permette di valutare la situazione e seguire la sua evoluzione, indicando quali attività devono essere lasciate all'iniziativa privata, quali sono di competenza dello Stato e, se del caso, a quali condizioni. Inoltre, il presente dossierpolitica esamina alcune misure generali che permettono di limitare e ridurre l'impronta dello Stato. Lo studio completo (in tedesco) è disponibile sul sito www.economiesuisse.ch/staat_wettbewerb.

La posizione di economiesuisse

- Sussidiarietà: lo Stato deve diventare economicamente attivo solo per completare l'offerta del settore privato.
- Concorrenza: affinché il mercato funzioni il più liberamente possibile, occorre limitare al massimo gli interventi statali che causano delle distorsioni della concorrenza.
- Correggere le lacune del mercato: gli interventi statali possono essere giustificati, ma occorre valutarli periodicamente.
- Trasparenza e Governance: per evitare una destinazione errata delle risorse e per prevenire una cattiva gestione, le attività statali devono essere trasparenti e lo Stato deve evitare di moltiplicare i suoi ruoli.
- Iniziativa privata: Allo scopo di lasciare maggior spazio all'iniziativa privata, è opportuno ridurre l'impronta dello Stato a medio termine.

Dare spazio all'iniziativa privata

La concorrenza, un principio economico efficiente

La concorrenza e un contesto liberale sono le basi del successo delle imprese, dell'innovazione e del benessere a lungo termine. Tra gli elementi portanti del sistema economico svizzero vi è la libertà economica, iscritta nella Costituzione federale (art. 94 Cst.). L'economia di mercato ha dimostrato di essere un principio efficiente del sistema economico.

Aumenta la pressione per regolamentare

Il ricorso all'intervento dello Stato e a un'ingerenza nell'economia non diminuisce, al contrario. La crisi del 2008 ha intaccato la fiducia nelle imprese private e nel sistema economico. Nel dibattito pubblico, è diventato più difficile trovare un consenso attorno ai valori liberali. Con il tempo, alcune fasce dell'opinione pubblica e degli ambienti politici hanno apparentemente perso un po' di vista l'importanza dei pilastri che reggono il nostro sistema economico. Se gli anni '90 erano ancora contrassegnati dall'apertura dei mercati e dalle privatizzazioni, l'inizio del nuovo millennio è coinciso con una svolta nella direzione opposta. I movimenti di liberalizzazione sono in alcuni settori quasi scomparsi. Lo Stato sviluppa le proprie attività economiche e, questo, ai tre livelli statali. Esso agisce direttamente, ma molto spesso agisce tramite degli attori che gli appartengono, che dipendono da esso o che influenza fortemente.

Una bussola politico-istituzionale

È in questo contesto che economiesuisse ha elaborato una bussola politico-istituzionale. L'obiettivo è quello di ricordare i principi della libertà economica, in parte dimenticati. Parallelamente, l'organizzazione ha valutato la situazione allo scopo di favorire una presa di coscienza dell'impatto attuale delle attività dello Stato nei diversi settori economici, anche se ciò non è sempre visibile alla prima occhiata.

Gli interventi statali richiedono una giustificazione

Secondo la Costituzione, il compito dello Stato si limita a creare un contesto favorevole all'economia privata. Per quanto concerne gli interventi statali che penalizzano la concorrenza, essi sono ammessi soltanto a titolo eccezionale, in presenza di lacune del mercato. In ogni caso, essi richiedono sempre una giustificazione. Il solo fatto che lo Stato agisca come fornitore di prestazioni non significa necessariamente che il risultato sia meno buono rispetto ad un'offerta di prestazione di servizi da parte di operatori privati. Tuttavia, nell'eventualità di evoluzioni inopportune, l'iniziativa decentralizzata di attori privati corregge più rapidamente il tiro e provoca meno perdite di efficienza rispetto ad una conduzione statale.

Non ignorare i rischi imprenditoriali

Le attività economiche implicano sempre dei rischi imprenditoriali. Va fatto notare a questo punto che gli ambienti che vogliono ridurre l'attività dello Stato in alcuni settori non sono esclusivamente gli stessi che difendono le privatizzazioni. Questi appelli si basano maggiormente sulla visione ampiamente condivisa secondo la quale lo Stato deve concentrarsi sulle proprie competenze di base ed evitare inutili rischi come quelli inerenti ad ogni attività economica.

Dibattito internazionale

Le conseguenze dell'azione statale sull'economia di un paese sono discusse a livello internazionale, in diversi organi e a vari livelli. Occorre menzionare in particolare le discussioni nell'ambito dell'OCSE, dell'UE e di diversi paesi. Il discorso si focalizza sui temi della «neutralità concorrenziale» («competitive neutrality»), delle «imprese pubbliche» («state-owned enterprises», abbreviato SOE) nonché degli «aiuti dello Stato» («state aids»). Lo scopo di questi dibattiti

La pressione per regolamentare aumenta. L'influenza dello Stato pure.

- La bussola politico-istituzionale quantifica e valuta le attività statali e determina così l'impronta dello Stato in un determinato settore
- ▶ Gli interventi che penalizzano la concorrenza sono ammessi soltanto in caso di lacune del mercato e richiedono sempre una giustificazione.

- Le attività economiche generano dei rischi inutili per lo Stato.
- La neutralità concorrenziale di misure, le imprese statali e gli aiuti dello Stato sono dei temi ricorrenti nell'ambito dell'OCSE.

▶ Gli interventi statali sul mercato devono limitarsi allo stretto necessario. Bisogna ridurre progressivamente l'impronta dello Stato.

La quantificazione dell'influenza statale varia molto a seconda dell'aspetto considerato. è quello di evitare che le attività statali provochino delle distorsioni della concorrenza a scapito di attori privati.

Lasciare più spazio all'iniziativa privata

Le conclusioni che si possono trarre sono chiare: l'impronta dello Stato – ossia la sua presenza nell'economia privata – dev'essere limitata allo stretto necessario. O se si preferisce, il margine lasciato all'imprenditoria privata dev'essere il più ampio possibile. La bussola politico-istituzionale serve innanzitutto a sensibilizzare l'opinione pubblica. L'influenza dello Stato non deve aumentare ulteriormente. Si tratterà, in un secondo tempo, di ridurre in maniera mirata l'impronta dello Stato. Ma non esiste una soluzione applicabile a tutti i settori. Le misure da adottare nei diversi settori devono essere elaborate in maniera mirata sulla base dei principi di politica economica descritti di seguito (pagina 4).

Quantificare gli interventi statali nell'economia

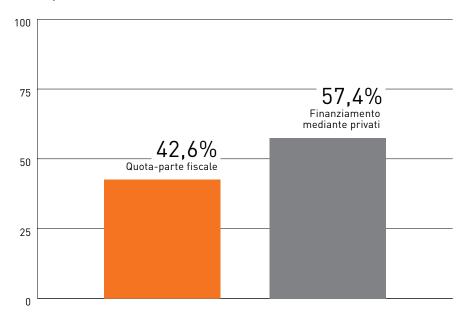
Un indicatore unico non basta a tradurre l'importanza dello Stato in relazione alle attività economiche. In effetti, l'influenza dello Stato non può essere delimitata in maniera definitiva. Per poter ridurre l'influenza dello Stato sull'attività economica, abbiamo fatto una costatazione prendendo in considerazione diversi aspetti. L'«influenza statale» significa qui che lo Stato non si accontenta di fissare il quadro ma lo regolamenta, impone o sovvenziona in maniera mirata, sia per acquistare delle prestazioni, sia per influenzare il mercato. In concreto, abbiamo esaminato cinque valori di base: la quota-parte fiscale, il numero di impieghi presso lo Stato, i prezzi amministrati, i mercati pubblici nonché gli attivi dello Stato e delle imprese pubbliche. A dipendenza dell'approccio utilizzato, la parte statale varia tra il 20% e fino a oltre il 50%. È però innegabile che l'intervento regolamentare nel libero gioco delle forze di mercato è forte.

Grafico 1

Lo Stato ridistribuisce oltre il 40% della creazione di valore totale tramite le imposte, i versamenti obbligatori e le tasse.

Dimensione fiscale

Quota-parte fiscale, in %

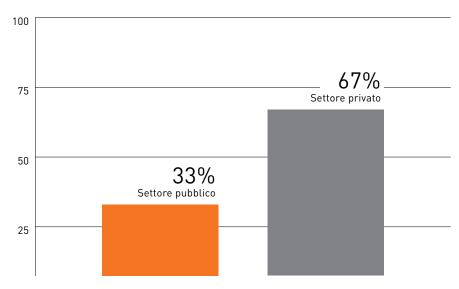


Fonte: Pubblicazione «Staat und Wettbewerb», economiesuisse, 2014

Un terzo dei lavoratori sono direttamente impiegati dallo Stato o da un'impresa appartenente maggioritariamente allo Stato.

Impieghi

Impieghi, ripartiti per settori d'attività, in %



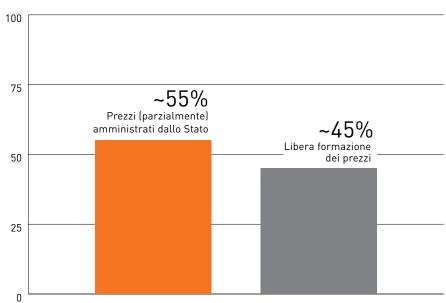
Fonte: Pubblicazione «Staat und Wettbewerb», economiesuisse, 2014

Grafico 3

Un po' più della metà dei prezzi non sono fissati unicamente in funzione dell'offerta e della domanda. Lo Stato li influenza, direttamente o indirettamente, attraverso le imposte, le tasse e le prescrizioni.

Amministrazione dei prezzi

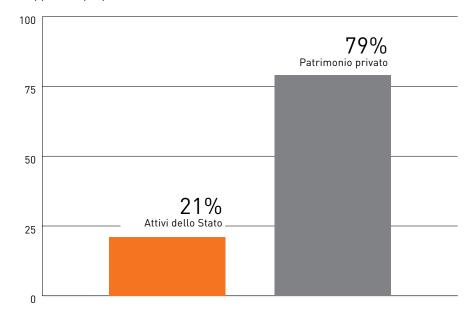
Prezzi influenzati, in %



Fonte: Pubblicazione «Staat und Wettbewerb», economiesuisse, 2014

Circa il 20% delle proprietà appartengono allo Stato. A ciò va aggiunto che una parte considerevole del patrimonio privato è sottoposta a regole statali e non è liberamente disponibile (averi presso le casse pensioni, ad esempio).

ProprietàRapporti di proprietà, in %



Fonte: Pubblicazione «Staat und Wettbewerb», economiesuisse, 2014

Linee direttrici per valutare l'impatto di interventi statali sulla concorrenza¹

economiesuisse vorrebbe valutare l'intervento dello Stato attuale e futuro secondo le seguenti linee guida di regolamentazione. Il loro rispetto promuove efficacemente la libertà economica degli attori del mercato. Inoltre, è possibile, sulla base di questi principi, esaminare l'impatto di interventi statali concreti sulla concorrenza.

- «Sussidiarietà»: Nell'interesse di un sistema economico liberale, lo Stato diventa economicamente attivo soltanto a titolo sussidiario rispetto al settore privato ed evita di ostacolare l'iniziativa privata nell'ambito delle sue attività. Occorre evitare e ridurre il più possibile le prestazioni e i sostegni statali, in particolare le sovvenzioni.
- «Concorrenza»: I beni e i servizi sono prodotti, forniti e commercializzati più efficacemente in un clima di concorrenza invece che su un mercato dominato dallo Stato. Gli interventi dei poteri pubblici sul mercato influenzano spesso considerevolmente il mercato e provocano delle distorsioni della concorrenza (nazionali e internazionali). Quando delle prestazioni devono essere fornite dallo Stato, la concorrenza viene introdotta mediante mandati di prestazioni e appalti pubblici.
- «Correggere le lacune del mercato»: Una lacuna del mercato può giustificare degli interventi statali, come la messa a disposizione di un servizio di base indispensabile all'esercizio delle libertà private (in particolare una formazione di base, delle cure mediche di base, delle infrastrutture essenziali) e la messa a disposizione di beni di utilità collettiva. Questo non significa necessaria-

Adottate materialmente dal Comitato di economiesuisse il 21 novembre 2011.

mente che gli interventi sono giustificati. Si devono valutare periodicamente, con occhio critico, i motivi e l'importanza di simili interventi ed esaminare la possibilità di una liberalizzazione.

- «Trasparenza e Governance»: Una trasparenza insufficiente dei rapporti di proprietà, dei giochi di pressione, delle condizioni, dei flussi finanziari e delle decisioni (a livello nazionale e internazionale), nonché l'applicazione di regolamentazioni, favoriscono una destinazione sbagliata delle risorse e una cattiva gestione. Ogni intervento statale richiede pertanto una maggiore trasparenza, dei rapporti periodici e dei controlli efficaci. Allo scopo di garantire l'equilibrio dei poteri, è essenziale separare bene sul piano istituzionale, da una parte, la regolamentazione e la sorveglianza e, dall'altra parte, un'attività economica dello Stato, diretta o indiretta. Quando è necessario un intervento statale, occorre esaminare la sua efficienza mediante un'analisi costi-benefici e assicurarsi che essa non causi delle distorsioni della concorrenza, ostacolando ad esempio l'accesso al mercato.
- «Iniziativa privata»: Intralciare le attività del settore privato o la libertà economica in generale nuoce all'innovazione e diminuisce l'efficienza e il benessere. Bisogna combattere risolutamente l'insorgere di dipendenze nei confronti del sostegno statale. Infine, bisogna ampliare il margine di manovra lasciato al settore privato.

Esigenze di politica economica

Obiettivo

L'obiettivo, in un primo tempo, è quello di impedire che l'impronta dello Stato aumenti ulteriormente e interferisca nel gioco della concorrenza. In un secondo tempo, si tratta di adottare delle misure mirate per ridurla progressivamente. Si stanno attualmente formulando diverse proposte. Le esigenze concrete per i vari settori saranno studiate in seguito, nell'ambito di lavori separati gestiti in collaborazione con i settori economici.

Creare trasparenza

- Rapporti regolari degli organi esecutivi destinati all'opinione pubblica e ai parlamenti quali organi di sorveglianza².
- Messaggio: per tutti i nuovi temi concernenti le imprese pubbliche, occorre indicare nel messaggio indirizzato al Parlamento l'influenza del progetto in relazione all'impronta dello Stato («in generale, la misura aumenta o riduce l'impronta dello Stato?»). Bisogna inoltre spiegare in cosa la proposta migliora la situazione globale del sistema economico liberale.
- Ricerca: esaminare un progetto del Fondo nazionale tendente a comparare delle prestazioni statali e private in diversi settori sulla base di un confronto internazionale. Fornire due esempi per ogni caso esaminato. Uno che presenta un'impronta più grande, l'altro una più piccola.

[▶] Bloccare innanzitutto l'aumento dell'ingerenza statale, in seguito ridurla progressivamente.

Cf. Interventi parlamentari:

o 13.3175: Lottare contro le sovvenzioni statali che provocano una distorsione della concorrenza a favore di una competitività efficace Po. (postulato) – Gruppo liberale-radicale

o 12.4172: Garantire la libertà economica e combattere le distorsioni della concorrenza create dalle imprese statali Po. (postulato) – Gruppo liberale-radicale

Strumenti istituzionali

- Aumentare il quorum per le decisioni parlamentari e governative che rafforzano l'impronta dello Stato (come per il freno all'indebitamento).
- Introdurre provvisoriamente o per una durata limitata delle leggi sensibili («sunset clauses»).
- Limitare temporaneamente tutte le sovvenzioni.
- Limitare temporaneamente tutti i mandati affidati alle imprese pubbliche.

Obiettivi di riduzione e misure

- Il Consiglio federale deve formulare delle misure e stabilire delle priorità su come ridurre l'impronta dello Stato. A questo proposito, occorre tener conto dei seguenti criteri: importanza economica, possibile messa in atto, calendario.
- Esaminare le regalie cantonali: Ai cantoni spetta stabilire un elenco delle regalie, la loro giustificazione e le loro conseguenze.

Strumenti della concorrenza

È lecito chiedersi se in Svizzera si debba introdurre uno strumento di qualifica per il finanziamento statale di imprese, al pari del test dell'investitore privato in economia di mercato (PIEM) similmente a quello in vigore nel regime europeo degli aiuti pubblici. Un investi-tore privato ragionevole che cerca la redditività a lungo termine avrebbe effettuato un simile investimento o quest'ultimo è motivato politicamente?

Descrizione dell'impronta statale

Obiettivo e forma per settore

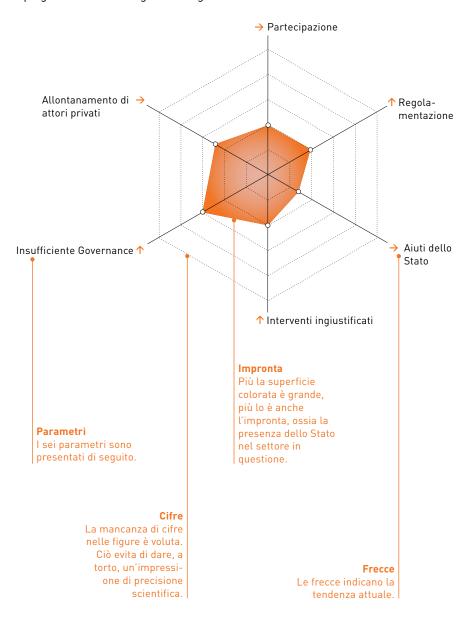
Mediante sei parametri, si stabilisce un'immagine che rivela come lo Stato interviene in un settore, dove il suo impegno è particolarmente giustificato, se le sue attività sono trasparenti e in quale misura gli attori privati sono ostacolati. Questo sfocia in alcune istantanee dei settori economici.

Bussola politico-istituzionale: l'influenza statale è illustrata da una «spider map».

▶ Il concetto di base che fornisce informazioni sui settori economici permette dei confronti a lungo termine. In questo modo si potrà osservarne l'evoluzione.

Illustrazione dell'impronta dello Stato

Spiegazioni relative ai grafici «ragnatela»



Fonte: economiesuisse, 2014.

▶ Il concetto di base che fornisce informazioni sui settori economici permette dei confronti a lungo termine. In questo modo si potrà osservarne l'evoluzione.

Utilità e limiti del modello di valutazione

Le immagini dei settori economici non sono direttamente comparabili a causa della diversità degli interventi statali. Una certa soggettività è inevitabile al momento della valutazione. Le modalità di valutazione e di informazione scelte permettono solo una valutazione di massima, non una visione esatta della realtà. Esse non devono dunque essere ritenute come una scala assoluta. Infine, occorre notare che non si esaminano dei mercati in concorrenza bensì dei settori statistici³. Siccome la composizione di questi settori è stabile, questa pre-

Il presente dossierpolitica si basa sulla statistica NOGA 2008 (nomenclatura generale delle attività economiche), che è uno strumento di lavoro fondamentale che permette di strutturare, di analizzare e di presentare delle informazioni statistiche. Questa sistematica permette di classare le unità statistiche che sono le «imprese» e gli «istituti» sulla base delle loro attività economiche e di raggrupparle in modo da ottenere una visione globale

sentazione ha il vantaggio di poter essere esaminata ad intervalli regolari e può mostrare lo sviluppo della situazione concorrenziale. Il concetto crea una base d'informazione e il punto di partenza di un successivo monitoraggio dei settori.

La densità di regolamentazione aumenta. L'influenza dello Stato diventa sempre più grande.

I sei parametri che permettono di misurare l'impronta dello Stato

Prima di passare alla presentazione dettagliata dei diversi settori economici, occorre illustrare brevemente i sei parametri mediante i quali l'impronta dello Stato è misurata nei vari settori e rappresentata nei grafici «ragnatela». Questi parametri permettono di dare una certa obiettività a delle valutazioni soggettive per loro natura⁴. Essi sono schematici e non permettono di riflettere con precisione la situazione individuale di ogni attore economico. L'evoluzione a lungo termine sarà più importante dei singoli valori. Un esame periodico dei settori permetterà di costatare se le nuove misure aumentano o riducono l'impronta dello Stato.

▶ Il 1º parametro valuta i rapporti di proprietà e l'influenza politica.

Partecipazione dello Stato (proprietà, influenza politica)

Questo parametro indica se il mercato è influenzato dalle imprese che appartengono allo Stato o nelle quali quest'ultimo detiene una partecipazione importante. Il finanziamento da parte dello Stato del budget corrente di un'impresa o di un'unità dei poteri pubblici economicamente equivale ad una partecipazione. Questo vale anche quando lo Stato dispone di una minoranza di blocco in un'impresa o se esso può delegare un rappresentante nella sua direzione o nel suo Consiglio d'Amministrazione.

▶ Il 2º parametro valuta le regolamentazioni che influenzano la concorrenza.

Regolamentazione (prescrizioni che influenzano la concorrenza)

Questo parametro concerne tutte le regolamentazioni che possono provocare delle restrizioni e delle distorsioni della concorrenza. Alcune disparità di trattamento possono derivare dalle prescrizioni relative ai sistemi di sorveglianza, alla contabilità, alla capitalizzazione, a divieti selettivi o condizioni d'ammissione. Il secondo parametro valuta anche la densità di regolamentazione in generale, dal momento che essa può influenzare la capacità d'innovazione. Una densità di regolamentazione elevata può avere un'incidenza negativa per quanto concerne l'accesso di imprese al mercato o anche costringere degli attori individuali a lasciare il mercato. In generale, dunque, una densità di regolamentazione elevata presenta una minaccia superiore per i nuovi attori sul mercato e per quelli di piccola dimensione rispetto agli attori più grandi e già presenti sul mercato. Questo parametro degli aiuti statali. non tiene conto

▶ Il 3º parametro valuta tutti gli aiuti statali che hanno un valore finanziario e privi di contropartita.

Aiuti dello Stato (sovvenzioni e altri vantaggi finanziari)

Sono ritenuti aiuti tutte le prestazioni dirette o indirette aventi un valore finanziario, come le garanzie, le sovvenzioni, i privilegi fiscali e tutti i sostegni finanziari privi di contropartita. Dal momento che questi aiuti sono concessi in maniera selettiva, vale a dire soltanto ad alcune imprese o settori, esse provocano delle distorsioni della concorrenza. Questo parametro comprende anche l'acquisto regolare, da parte dello Stato, di un volume importante di prestazioni del settore privato.

uniforme. Essa permette inoltre di rappresentare il contesto osservato fedelmente alla realtà, in maniera esaustiva e sufficientemente dettagliata per le varie applicazioni. Cf. sito Internet dell'Ufficio federale di statistica http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/vue_d_ensemble.html

Queste tabelle di valutazione possono essere scaricate sul sito Internet di economiesuisse: http://www.economiesuisse.ch/de/SiteCollectionDocuments/sektor_analyse%20_study.pdf

- ▶ Il 4º parametro valuta l'assenza di giustificazione economica degli interventi statali.
- ▶ Il 5º parametro valuta la gestione e la sorveglianza degli interventi statali.

▶ Il 6º parametro valuta gli effetti di allontanamento degli attori privati dovuto ad attività statali.

Giustificazione insufficiente degli interventi statali⁵

Alcuni interventi statali sul mercato possono giustificarsi sul piano economico o possono essere ammessi per altri motivi importanti. La lacuna del mercato (o "fallimento del mercato") può essere una ragione. Il quarto parametro valuta, dal punto di vista economico, la giustificazione di un intervento statale sul mercato (ad esempio in presenza di effetti di rete locali, di esternalità o di beni d'utilità collettiva). Alcuni interventi possono anche essere necessari per instaurare o consolidare la concorrenza in un settore.

Insufficiente Governance per quanto concerne gli interventi statali⁶

Regole chiare e trasparenti o l'introduzione di un sistema di equilibrio dei poteri permettono di limitare le conseguenze negative per la concorrenza degli interventi statali. La Governance indica fino a che punto le conseguenze negative di interventi statali sono effettivamente minimizzate nel settore interessato. Essa comprende in particolare una regolamentazione la più leggera possibile, procedure snelle e una protezione giuridica estesa per gli attori interessati dalle attività statali.

Allontanamento di attori privati dovuto alle attività statali

Lo Stato deve per principio limitarsi a garantire un contesto di economia di mercato. L'attività economica è soprattutto di competenza del settore privato, che deve avere (e conservare) un margine di manovra il più esteso possibile. Al contrario, lo Stato deve evitare se possibile di gestire delle attività economiche nei settori privati e ritirarsi da questi settori dove esso è attivo. Altrimenti si rischia di assistere ad un effetto di allontanamento degli attori privati in questo settore. Questo parametro permette di valutare, nei vari settori, il margine di manovra lasciato al settore privato e l'importanza dello Stato quale fornitore di prestazioni.

Panoramica dei vari settori economici

Ecco, infine, la rappresentazione grafica dei vari settori economici. Si tratta di settori in cui l'attività statale è superiore alla media. L'obiettivo è quello di fare il punto della situazione. Troverete i grafici accompagnati da una breve spiegazione nella pubblicazione, in tedesco «Staat und Wettbewerb», che può essere scaricata sul sito www.economiesuisse.ch/staat_wettbewerb.

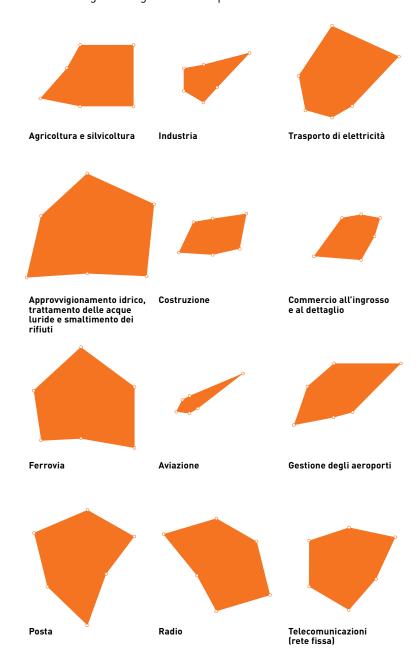
Nei grafici, una debole giustificazione degli interventi statali aumenta l'impronta dello Stato, mentre una giustificazione elevata la riduce.

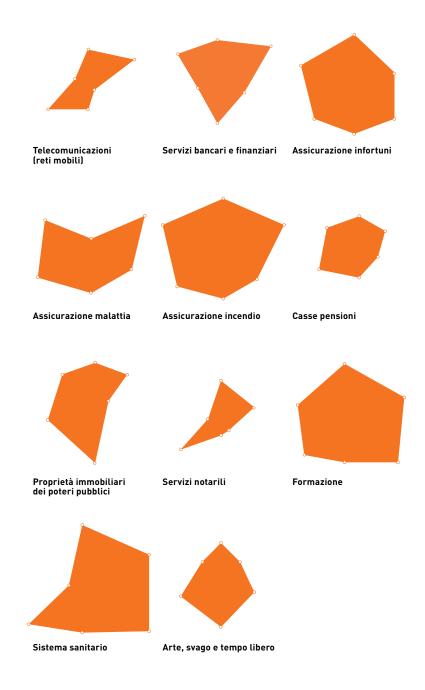
Nei grafici, una cattiva Governance aumenta l'impronta, mentre una buona Governance la

I grafici accompagnati da una breve spiegazione per settore si trovano nella pubblicazione, in tedesco, «Staat und Wettbewerb», che può essere scaricata sul sito www.economiesuisse.ch.

Impronta dello Stato nei vari settori

Panoramica dei grafici ragnatela corrispondente ai vari settori economici





Fonte: economiesuisse, 2014.

Informazioni:

thomas.pletscher @economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo www.economiesuisse.ch