
LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA
ITALIANA: PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO

Introduzione

A sei anni dall'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria e a due dall'avvento dell'Euro stenta a realizzarsi l'auspicata crescita del reddito e dell'occupazione. La stabilità dei tassi di cambio prima e la denominazione comune di prezzi e tariffe poi avrebbero dovuto innescare strategie espansive da parte delle imprese, come conseguenza del più acceso confronto concorrenziale e delle maggiori opportunità associate a mercati più ampi. In realtà, i vantaggi della moneta unica sono tuttora confinati al confronto ipotetico con ciò che altrimenti sarebbe accaduto in termini di più elevati tassi d'interesse e di probabili svalutazioni successive del tasso di cambio della lira. Il generale miglioramento delle condizioni economiche del Paese, che sembrava potersi realizzare in tempi brevi, è ancora lontano.

Il problema principale è che i vincoli introdotti dal Trattato di Maastricht irrigidiscono le politiche macroeconomiche, soprattutto per i Paesi dell'Europa continentale, caratterizzati da livelli di disavanzo pubblico elevati. Ciò implica che non solo la politica monetaria, che persegue obiettivi d'inflazione definiti al livello di tutta l'area monetaria, ma anche la politica fiscale, che deve continuare a essere rigorosa, sono solo marginalmente utilizzabili per innescare una crescita duratura. Le politiche microeconomiche di liberalizzazione dei mercati rappresentano uno dei pochi strumenti disponibili per influenzare le dinamiche complessive. Peraltro esse, modificando le condizioni strutturali di funzionamento dei mercati, esercitano effetti positivi anche nel più lungo periodo.

Esiste un'ampia evidenza empirica che la presenza di condizioni concorrenziali costituisce un elemento fondamentale per favorire uno sviluppo economico sostenuto. I vantaggi di un regime di mercato risultano, infatti, collegati alla flessibilità complessivamente garantita dal suo funzionamento e, in particolare, alla sua capacità di indirizzare le scelte individuali verso sentieri di adattamento spontaneo rispetto alle mutevoli condizioni dei mercati, un risultato che nessuna politica dirigista sarebbe mai in grado di assicurare. In questa prospettiva, la rimozione dei vincoli ingiustificati all'ingresso e alla libera determinazione di prezzi, quantità e tipologie dei beni e servizi offerti favorisce un'efficiente allocazione delle risorse e promuove processi di innovazione che, nella maggior parte dei casi, rappresentano l'elemento trainante dello sviluppo.

Tuttavia, a differenza di quanto avviene per le politiche aggregate, che sono neutrali o comunque ispirate da esigenze di carattere generale, per ogni intervento di liberalizzazione è possibile individuare con esattezza la categoria che ne beneficia e quella che invece ne viene danneggiata. Si tratta di

riforme assai complesse da gestire. Infatti, alle vivaci proteste dei “danneggiati” si contrappone il silenzio dei beneficiari, spesso non organizzati per un’azione pubblica e forse neanche singolarmente interessati, visto che i vantaggi originati da una maggiore concorrenza sono complessivamente assai rilevanti, ma spesso individualmente modesti. Peraltro, le politiche di apertura dei mercati non vengono generalmente percepite dall’opinione pubblica come volte all’interesse generale e all’eliminazione di ingiustificati privilegi, ma come una minaccia nei confronti di assetti consolidati e per ciò stesso legittimi. Un esempio è il riferimento in senso non certo positivo allo “spez-zatino”, allorché era in discussione la ristrutturazione pro-concorrenziale dell’Enel in vista della liberalizzazione dei mercati dell’energia.

Le restrizioni regolamentari all’accesso e gli ingiustificati vincoli all’operare della concorrenza non sono distribuiti uniformemente tra i diversi settori dell’economia nazionale. In generale, fin dal dopoguerra, l’industria manifatturiera è stata caratterizzata da vincoli regolamentari modesti e da un generalizzato ricorso al mercato per la determinazione delle dimensioni d’impresa e per la scelta delle specializzazioni produttive. Viceversa i servizi, inclusi i servizi di pubblica utilità, sono stati da sempre oggetto di una regolazione diffusa e ingiustificatamente restrittiva, volta molto spesso a favorire i campioni nazionali, là dove essi erano presenti e, nei settori in cui predominavano le piccole dimensioni, a proteggere le imprese esistenti dalla maggior concorrenza dei più efficienti e dei più grandi. Negli anni più recenti, soprattutto come conseguenza dell’evoluzione comunitaria, si registrano aperture anche significative in termini di liberalizzazione dei mercati e di sviluppo della concorrenza nei servizi di pubblica utilità. Viceversa, in alcuni servizi privati, la regolazione continua a essere amministrata a livello nazionale, ostacolando le imprese che intendono operare nel mercato allargato e danneggiando quei consumatori che vorrebbero avvantaggiarsene, così contribuendo a mantenere artificialmente elevato il potere di mercato degli operatori.

Dalle analisi dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) emerge che nel confronto internazionale l’Italia era, nel 1998, il Paese caratterizzato dai maggiori ostacoli regolatori all’operare della concorrenza. Particolarmente dannose sono risultate le difficoltà frapposte all’ingresso di nuovi operatori nei servizi e le associate restrizioni regolamentari sui comportamenti d’impresa, soprattutto in materia di prezzi. Da allora molti progressi sono stati fatti e, già nel 2001, si potevano notare alcuni importanti miglioramenti. Tuttavia, ciò che rende debole la regolazione italiana sono l’assenza di trasparenza e le difficoltà per le imprese di anticipare con certezza l’esito del processo decisionale della pubblica amministrazione. Mancano solide evidenze empiriche al riguardo, anche se alcuni indicatori parziali confermano l’importanza delle barriere amministrative nel frenare il dinamismo dei mercati.

Una recente indagine, effettuata per conto della Commissione europea¹, confronta i tempi e i costi necessari per costituire una nuova società nei quindici Paesi dell'Unione europea, sulla base delle procedure in vigore nel 2001. Il metodo utilizzato non considera gli eventuali obblighi regolatori associati alla tipologia dei mercati in cui la società intende operare. I risultati confermano la relativa onerosità delle procedure amministrative italiane, sensibilmente più lunghe della media dei Paesi dell'Unione europea e anche significativamente più costose, ciò che costituisce un ulteriore elemento di svantaggio per le nostre imprese.

Analoghe debolezze derivano dalla maggiore restrittività della regolazione soprattutto nei settori che soffrono di gravi ritardi nell'avvio dei necessari processi di riforma. Un recente rapporto della Commissione europea sulle professioni liberali mostra che l'Italia, insieme alla Germania, l'Austria e il Lussemburgo, è il Paese dell'Unione caratterizzato dagli assetti regolamentari più restrittivi. L'imposizione per legge dei minimi tariffari, il divieto della pubblicità, l'impossibilità per i professionisti di organizzarsi in forma societaria e l'obbligo della pratica presso uno studio come condizione per l'accesso rappresentano vincoli che in Italia, più che altrove, indeboliscono il funzionamento dei mercati, conducono a tariffe generalmente più elevate e ostacolano la crescita dimensionale degli operatori.

In Italia esistono anche esempi positivi di riforma, a dimostrazione che gli ostacoli frapposti alle liberalizzazioni diffuse possono essere facilmente rimossi. A sei anni dall'approvazione del decreto legislativo n. 114/98, che ha sensibilmente modernizzato la normativa sulla distribuzione commerciale, si registra, a beneficio dei consumatori, un significativo aumento di concorrenza nel settore. Purtroppo non tutti gli obiettivi del decreto sono stati raggiunti, anche perché la prevista sostituzione della programmazione strutturale dei mercati con la pianificazione urbanistica è stata solo parziale. Infatti, in molte Regioni, le decisioni volte ad autorizzare la localizzazione delle grandi superfici continuano a essere basate su controverse e ipotetiche simulazioni della domanda e dell'offerta, non su valutazioni esclusivamente urbanistiche. Come conseguenza, a differenza di quanto avvenuto negli altri grandi Paesi europei, non si sono ancora sviluppate in Italia grandi catene distributive in concorrenza tra loro, in grado tra l'altro di trainare il *made in Italy* e di favorirne l'esportazione. L'attuale fase di evoluzione regolamentare della distribuzione commerciale, a seguito dell'approvazione della legge 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della Costituzione, viene gestita interamente dalle Regioni. L'esperienza finora accumulata dovrebbe spingerle a proseguire nella strada della modernizzazione, non a reintrodurre vincoli e pratiche che danneggiano i consumatori e innescano circoli viziosi che si ripercuotono sull'intera filiera produttiva.

¹ Commissione europea, Direzione generale Impresa, "Benchmarking the Administration of Business start-ups", Final Report gennaio 2002.

Assetti regolatori più coerenti coi meccanismi di mercato favoriscono implicitamente gli obiettivi della normativa antitrust. Sono, infatti, soprattutto i nuovi entranti che, alla ricerca di quote di mercato, rompono gli equilibri esistenti e trasformano, a beneficio dei consumatori, le forme e l'intensità del confronto competitivo. In questi ultimi anni, in tutti i settori, dalle telecomunicazioni, al farmaceutico, all'automobilistico è stato l'ingresso di nuovi operatori, favorito in alcuni casi anche grazie all'azione dell'Autorità, a stimolare processi di innovazione e di riduzione dei prezzi diretti a modificare consolidate posizioni di rendita. Non soltanto le nuove imprese innovative si sono sviluppate, ma la minaccia concorrenziale da esse esercitata ha spinto verso una maggiore efficienza le imprese esistenti, con effetti complessivamente positivi, anche se non in tutti i mercati le imprese hanno reagito in maniera sufficiente, in termini di ristrutturazioni aziendali e di riposizionamenti strategici.

In alcuni casi, una regolazione ingiustificatamente restrittiva ha frenato la crescita dimensionale delle imprese, limitandone l'espansione sul mercato interno, come nella distribuzione commerciale, e frenandone le opportunità di sviluppo sui più ampi mercati europei, come nel settore finanziario. In altre circostanze, soprattutto nel trasporto aereo, l'operatore dominante non ha reagito, probabilmente anche come conseguenza dei vincoli politici e regolamentari che ne frenano l'autonomia, all'intensità della sfida delle compagnie aeree a basso costo, entrate in Italia grazie alle liberalizzazioni comunitarie. Al riguardo, l'Autorità auspica che vengano individuate soluzioni di mercato, tali cioè da realizzare un'offerta di servizi di migliore qualità e più efficiente. Gli effetti diretti e indiretti di interventi protezionistici, particolarmente dannosi in un Paese al contempo turistico ed esportatore, determinerebbero un significativo rallentamento della crescita economica e dello sviluppo dell'occupazione.

Solo in presenza di libertà nei mercati le imprese riescono a raggiungere la loro dimensione ottimale, in considerazione della tecnologia disponibile e delle caratteristiche della domanda. Al riguardo, l'attività antitrust non è tale da influire in modo diretto sui processi di sviluppo e di specializzazione delle imprese. Innanzitutto, la legge italiana, le cui disposizioni sono del tutto analoghe alle corrispondenti regole comunitarie di concorrenza, non prevede che l'Autorità intervenga nei casi di crescita interna, ossia quando le imprese si rafforzano conquistando quote di mercato sulla base dell'economicità e della qualità dell'offerta. Inoltre, nel caso di crescita esterna, l'Autorità interviene solo nelle circostanze in cui, come diretta conseguenza di una concentrazione, venga creato o rafforzato uno stabile e significativo potere di mercato.

Nell'esperienza ormai ultradecennale dell'Autorità, i casi di problematicità delle operazioni di concentrazioni notificate sono assai rari. Anche nel 2003, a fronte di quasi 600 operazioni notificate, solo in due occasioni è stata deliberata l'apertura di una istruttoria e, in entrambi i casi, l'operazione è

stata autorizzata, sia pure sottoponendola ad alcuni rimedi². Infine, relativamente ai comportamenti d'impresa, i divieti previsti dalla legge con riferimento alle pratiche e alle strategie commerciali degli operatori in posizione dominante non rappresentano in alcun modo un vincolo alla crescita e all'espansione delle imprese, ma attengono esclusivamente alle modalità concrete con cui il potere di mercato viene esercitato.

Mentre è del tutto normale che le decisioni dell'Autorità vengano impugnate di fronte al giudice per verificarne la legittimità, è invece molto grave che le imprese, senza che la decisione sia sospesa o annullata, non ottemperino alle prescrizioni dell'Autorità, siano esse diffide o misure specifiche. In caso di inottemperanza, le sanzioni previste dalla normativa sono severe, anche se evidentemente non abbastanza da esercitare un efficace effetto di deterrenza, come emerso negli ultimi mesi.

Dal punto di vista delle politiche pubbliche, troppo frequentemente alle sfide concorrenziali e alle conseguenti difficoltà delle imprese si risponde in Italia tramite una regolazione ingiustificatamente restrittiva, dannosa per il Paese. È pertanto importante che proprio l'Italia, uno dei Paesi più regolati dell'Unione europea, abbia dato alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee l'occasione di stabilire l'importante principio che le autorità di concorrenza sono obbligate a disapplicare le normative nazionali che favoriscono o impongono alle imprese comportamenti in contrasto con le regole comunitarie di concorrenza. In particolare, la Corte si è pronunciata su un rinvio pregiudiziale richiesto in relazione a un provvedimento dell'Autorità relativo al Consorzio Industrie Fiammiferi³, impugnato presso il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio.

La sentenza della Corte del 9 settembre 2003⁴ è di estrema importanza per tutte le autorità nazionali di concorrenza dell'Unione europea. Esse, oltre che applicare la legge nazionale e comunitaria alle condotte d'impresa e segnalare al Parlamento e al Governo normative ingiustificatamente restrittive, hanno adesso l'obbligo di disapplicare le normative nazionali che impongono, favoriscono o facilitano comportamenti in violazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE. Nel concreto, gli obblighi di disapplicazione riguardano situazioni eccezionali, ma la sentenza della Corte avrà comunque un impatto molto più generale, favorendo l'introduzione di regolazioni più attente a salvaguardare l'interesse generale e meno appiattite su richieste protezionistiche.

² Decisione *British American Tobacco/Ente Tabacchi Italiani*, in Bollettino n. 51/2003 e decisione *Telecom Italia-Megabeam Italia*, in Bollettino n. 32/2003.

³ Decisione *Consorzio Industrie Fiammiferi*, in Bollettino n. 28/2000.

⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del 9 settembre 2003, *Consorzio Industrie Fiammiferi/Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, causa C198/01, non ancora pubblicata in Raccolta.

Interventi antitrust e normative settoriali di regolazione: sinergia o contrasto?

Anche nei mercati in cui la competizione è vivace non è mai solo la normativa antitrust a indirizzare il confronto concorrenziale, ma esiste un'ampia gamma di regole che vincolano in maniera più o meno stringente i comportamenti delle imprese e che incidono sui risultati economici conseguiti. In alcuni casi, antitrust e regolazione sono tra loro indipendenti e ciascuna persegue in autonomia i propri obiettivi senza sovrapposizioni. Per esempio, in materia ambientale, l'imposizione di limiti alle emissioni è indipendente dal mantenimento di un regime concorrenziale. In altri casi, esiste un rapporto di complementarità, quando regolazione e antitrust sono, ciascuna per la sua parte, necessarie per la concorrenza: imporre una tariffa di accesso tramite la regolazione e procedere per abuso nei confronti di un'impresa dominante che ha rifiutato l'accesso a un'infrastruttura essenziale, sono interventi entrambi funzionali al raggiungimento di una maggiore concorrenza. È poi possibile un rapporto di sostituibilità, quando il medesimo obiettivo può essere raggiunto mediante una pluralità di strumenti alternativi: prezzi ingiustificatamente gravosi possono essere contrastati tramite la regolazione o attraverso l'avvio di una procedura per abuso di posizione dominante. Infine, regolazione e antitrust sono in contrasto quando la regolazione impone alle imprese restrizioni della concorrenza, sia pure eventualmente giustificate da esigenze d'interesse generale.

Quest'anno, in quattro occasioni⁵, l'Autorità è intervenuta con propri procedimenti in settori regolati e nei quali antitrust e regolazione si trovavano in una relazione di complementarità. Nel settore elettrico, nelle telecomunicazioni, nel trasporto aereo e negli appalti pubblici, tutti settori dove le normative di riferimento pongono la concorrenza tra gli obiettivi da raggiungere, gli interventi antitrust sono stati funzionali a rendere più efficaci le previsioni regolatorie e a garantirne il rispetto sostanziale.

In altri mercati, il rapporto tra politiche pubbliche e concorrenza può risultare problematico e dare origine a eventuali situazioni di attrito, soprattutto laddove gli interessi generali perseguiti richiedono interventi particolarmente invadenti, volti a influenzare significativamente la struttura dei mercati e i comportamenti d'impresa. In tali circostanze, l'intervento dell'Autorità è essenziale per mantenere e salvaguardare i margini di concorrenza consen-

⁵ Decisione *Enel Trade-Clienti idonei*, in Bollettino n. 48/2003; decisione *Telecom Italia-Megabeam Italia*, in Bollettino n. 32/2003; decisione *Alitalia-Volare*, in Bollettino n. 28/2003; decisione *Test diagnostici per diabete*, in Bollettino n. 18/2003.

titi. Nel periodo di riferimento, esempi significativi in tal senso riguardano settori assai diversi tra loro, quali il settore agroalimentare, le assicurazioni e, più in generale, le privatizzazioni⁶.

Antitrust e regolazione: una benefica sinergia

In numerosi settori recentemente liberalizzati, la regolazione persegue l'obiettivo di promuovere la concorrenza, favorendo l'evoluzione concorrenziale dei mercati. Più in particolare, la regolazione dell'accesso a un'infrastruttura tende a impedire che l'impresa che la controlla monopolizzi anche il mercato a valle. Analoghi obiettivi sono perseguiti dalla normativa antitrust. Infatti, se le imprese fossero libere di sostituire le eliminate restrizioni legali all'accesso con comportamenti strategici dal medesimo effetto, gli interventi di liberalizzazione dei mercati risulterebbero praticamente vanificati e il potere di mercato dell'*ex* monopolista permanerebbe pressoché intatto. Antitrust e regolazione si integrano pertanto a vicenda, così promuovendo rapporti istituzionali di tipo cooperativo.

La legge impone formalmente la cooperazione solo con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, tuttavia anche nel settore elettrico e nel gas gli interventi antitrust si intersecano a quelli più strettamente regolatori, sollecitandosi e integrandosi a vicenda. Nel trasporto aereo, nel settore ferroviario, nei servizi pubblici locali, gli interventi dell'Autorità, impedendo i comportamenti restrittivi delle imprese, contribuiscono all'efficace applicazione delle previsioni normative di apertura dei mercati. Infine, gli obiettivi dell'antitrust si integrano con quelli della normativa sugli appalti pubblici, anch'essa volta a promuovere la concorrenza, sia pure per finalità diverse, principalmente connesse all'efficiente e trasparente gestione delle risorse pubbliche e alla tutela dei legittimi interessi dei cittadini, nella loro duplice veste di contribuenti e di utenti finali dei servizi pubblici.

Nel corso dell'ultimo decennio, incisivi interventi di liberalizzazione hanno caratterizzato il settore dei servizi di pubblica utilità e, in particolare, le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il gas e il trasporto aereo. In tutti questi ambiti, sia pure in misura e con intensità diverse, gli *ex* monopolisti hanno tentato, spesso tramite comportamenti escludenti, di mantenere anche nei mercati liberalizzati i privilegi di cui avevano goduto in passato.

Nel settore delle telecomunicazioni l'Autorità è intervenuta ogni qual volta lo sviluppo di nuovi mercati e di nuovi servizi da parte di Telecom Italia era accompagnato da strategie volte a escludere artificialmente i concorrenti. Quest'anno l'intervento dell'Autorità è stato finalizzato a favorire l'ingresso nel nuovo mercato della connessione a Internet attraverso la tecnologia WI-FI.

⁶ Decisione *British American Tobacco/Ente Tabacchi Italiani*, in Bollettino n. 51/2003; avvio istruttoria *Ras/Generali-Iama Consulting*, in Bollettino n. 41/2003; avvio istruttoria *Consorzio Grana Padano*, in Bollettino n. 31/2003.

I rimedi imposti dall'Autorità nell'autorizzare la concentrazione tra Telecom Italia e Megabeam erano volti a impedire che i rapporti di esclusiva coi siti (aeroporti, stazioni, sale congresso ecc.) in cui il nuovo servizio veniva offerto, impedendo l'ingresso dei concorrenti, compromettessero irrimediabilmente la concorrenza sul nuovo mercato della connessione diretta a Internet nei luoghi pubblici, rafforzando la posizione dominante già detenuta da Telecom Italia nei mercati collegati. Telecom Italia ha preferito non portare a compimento la progettata concentrazione, a seguito dell'intervento dell'Autorità⁷.

La convergenza tra antitrust e regolazione nelle telecomunicazioni non è limitata alla verifica della coerenza tra interventi a tutela della concorrenza e meccanismi della regolazione, ma si estende anche alla valutazione degli strumenti regolatori e alla loro idoneità a perseguire obiettivi di concorrenza. Al riguardo, la recente adozione del Codice delle comunicazioni elettroniche⁸ e il riferimento in ambito regolatorio a concetti propri dell'antitrust, come il mercato rilevante o la posizione dominante, presenta alcuni rischi, ma offre soprattutto vaste opportunità di miglioramento della qualità della regolazione. I rischi derivano dalla eventualità che questi concetti, che nell'antitrust richiedono una valutazione approfondita caso per caso, trovino invece un'applicazione meccanica, troppo influenzata da improprie considerazioni di carattere strutturale. Le opportunità traggono invece origine dalla considerazione che questi concetti sono stati elaborati attraverso una casistica e una giurisprudenza molto ampie e variegate, tali da guidare il regolatore e, al contempo, proteggere le imprese regolate da interventi ingiustificatamente invadenti. Al riguardo, l'accordo di collaborazione tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁹ dovrebbe consentire il corretto trasferimento in ambito regolatorio dei concetti antitrust, contribuendo così all'evoluzione concorrenziale del settore.

Successivamente all'apertura dei mercati elettrici alla concorrenza, anche Enel, tramite politiche di prezzo fidelizzanti ed escludenti, ha cercato di mantenere artificialmente elevato il suo potere di mercato. Come accertato in un procedimento concluso nel 2003¹⁰, Enel garantiva ai clienti idonei che avessero rinnovato il contratto per l'anno successivo condizioni di prezzo particolarmente favorevoli e non replicabili dai concorrenti, consentendo all'impresa di porsi come unico interlocutore per il soddisfacimento integrale del loro fabbisogno di elettricità. In termini sistemici, l'intervento dell'Autorità, rendendo efficace la previsione di consentire ai grandi consumatori di energia elettrica di scegliersi liberamente il proprio fornitore, si pone in sintonia

⁷ Decisione *Telecom Italia-Megabeam Italia*, in Bollettino n. 32/2003.

⁸ Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, "Codice delle comunicazioni elettroniche", in Gazzetta Ufficiale n. 214 del 15 settembre 2003.

⁹ *Accordo di collaborazione tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di comunicazioni elettroniche*, in Bollettino n. 6/2004.

¹⁰ Decisione *Enel Trade-Clienti idonei*, in Bollettino n. 48/2003.

rispetto alla promozione della concorrenza, espressamente indicata come uno degli obiettivi perseguiti dalla regolazione settoriale.

Nel settore aeroportuale, le direttive comunitarie di liberalizzazione, recepite a livello nazionale nel 1999, hanno aperto alla concorrenza i mercati dei servizi all'interno degli aeroporti. Tuttavia, molto frequentemente i gestori ostacolano l'ingresso nel sedime aeroportuale dei nuovi concorrenti, impedendo, nella pratica, che la liberalizzazione produca i suoi effetti. Nel 2003, l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti del gestore dell'aeroporto di Bologna che aveva abusato della propria posizione dominante, ritardando ingiustificatamente l'accesso di un concorrente al servizio di fornitura di servizi di assistenza a terra e, successivamente, ostacolandone l'attività¹¹.

Accanto alla regolazione dei servizi di pubblica utilità, esistono altre regolazioni direttamente orientate a promuovere il confronto concorrenziale tra operatori. In particolare, la normativa sugli appalti pubblici trova nella concorrenza il suo elemento fondante, imponendo nella maggior parte delle circostanze che la scelta del soggetto cui affidare un appalto pubblico sia effettuata sulla base dell'economicità dell'offerta. Anche in questo ambito la normativa di settore e quella antitrust si integrano a vicenda e, nel corso degli anni, gli interventi dell'Autorità sono stati funzionali a garantire che il confronto tra operatori in sede di gara fosse effettivo e che non risultasse artificialmente distorto da pratiche collusive. In particolare, molto spesso le stesse stazioni appaltanti denunciano all'Autorità comportamenti restrittivi della concorrenza emersi in fase di gara.

Nel 2003, l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa al mercato italiano dei *test* diagnostici per la rilevazione domiciliare della glicemia nel sangue, avviata a seguito di varie denunce da parte di aziende sanitarie locali che avevano segnalato possibili comportamenti anticoncorrenziali in parte connessi a procedure di gara¹². Dall'indagine è emerso, in particolare, che le principali imprese produttrici avevano definito una strategia comune volta a eliminare il confronto concorrenziale nelle gare, scoraggiando le aziende sanitarie locali dall'acquistare direttamente le strisce reattive al fine di privilegiare la loro distribuzione attraverso il canale farmaceutico. Infatti, per le imprese risultava più agevole coordinare i loro comportamenti nella fornitura delle strisce alle farmacie, definendo congiuntamente un prezzo unico di cessione.

Infine, nella valutazione degli accordi di condivisione di codici di volo (*code sharing*) tra compagnie aeree, l'Autorità, ai fini dell'autorizzazione, considera sufficiente il mantenimento di una concorrenza sulle singole tratte, anche solo potenziale. In particolare, nel valutare la restrittività di un accordo di condivisione dei codici di volo tra Alitalia e Volare, l'Autorità lo ha vie-

¹¹ Decisione *Aviapartner-Società aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna*, in Bollettino n. 22/2003.

¹² Decisione *Test diagnostici per diabete*, in Bollettino n. 18/2003.

tato solo relativamente ad alcune tratte nazionali, in considerazione del fatto che l'accordo avrebbe consentito ad Alitalia e Volare non solo di monopolizzare i mercati coinvolti, ma, disponendo presso l'aeroporto di Linate di un numero di autorizzazioni al decollo e all'atterraggio (*slot*) pressoché doppio rispetto a quello detenuto dall'insieme dei concorrenti, di bloccare anche la concorrenza potenziale¹³.

Antitrust e regolazione: un benefico contrasto

In numerosi settori dell'economia nazionale regolazione e tutela della concorrenza non perseguono necessariamente il medesimo obiettivo e, addirittura, possono risultare in contrasto quando la regolazione, sia pure per motivazioni di interesse generale, è volta a restringere gli ambiti ammissibili del confronto concorrenziale. Le due modalità d'intervento, la regolazione e l'antitrust, sono entrambe formalmente giustificate, ma talvolta possono emergere, soprattutto nei casi controversi, alcune frizioni tra le filosofie ispiratrici delle rispettive normative di riferimento. Quando ciò avviene, l'efficienza degli assetti istituzionali richiede una chiara separazione tra le istituzioni responsabili delle due politiche, pur all'interno di un sistema di pareri volto a favorire un processo decisionale più consapevole degli interessi generali perseguiti.

In generale, la tutela della concorrenza è coerente con il perseguimento di altri obiettivi di interesse pubblico. Eventuali conflitti emergono solo quando l'organismo di regolazione consente restrizioni alla concorrenza superiori a quelle effettivamente necessarie. Se questo potenziale conflitto viene incanalato in un confronto tra istituzioni, ciascuna responsabile di perseguire un solo obiettivo, esso è benefico ai fini del raggiungimento di una decisione equilibrata. Al riguardo, il meccanismo dei pareri reciproci tra singole istituzioni sui rispettivi progetti di decisione può consentire una più attenta valutazione delle problematiche complessivamente coinvolte, soprattutto se ciascuna istituzione è chiamata a esprimersi in merito all'impatto che tali decisioni potrebbero avere sugli obiettivi di interesse generale rispettivamente tutelati. Il sistema è complesso e richiede eventualmente al giudice la concreta definizione dell'ambito di applicazione delle norme e della sostanza di un'eventuale violazione.

Anche in contesti in cui è assente un regolatore esistono numerose situazioni in cui il legislatore, preoccupato di altri interessi di carattere generale, lascia margini esigui per l'operare della concorrenza. Tuttavia, anche se modesti, gli ambiti di mercato vanno salvaguardati. In particolare, negli anni recenti l'Autorità è intervenuta frequentemente nel reprimere quelle pratiche d'impresa dirette a estendere le restrizioni regolamentari ai mercati liberalizzati. In particolare, nei settori delle professioni, delle farmacie, dell'agricoltura, le normative di riferimento tendono a incanalare il

¹³ Decisione *Alitalia-Volare*, in Bollettino n. 28/2003.

confronto concorrenziale soltanto su alcune variabili, non a eliminarlo. L'applicazione della normativa antitrust impedisce che gli operatori, abituati agli scarsi margini lasciati dalla normativa all'operare della concorrenza, adottino pratiche e prassi che restringano ulteriormente e ingiustificatamente il ruolo del mercato.

Nel settore agricolo, ad esempio, la possibilità per le imprese di costituire consorzi di tutela della denominazione di origine non deve condurle a prevedere regole volte a eliminare il confronto concorrenziale: in numerose occasioni, l'Autorità ha stabilito che la prassi dei consorzi di fissare i livelli produttivi delle imprese aderenti costituiva una restrizione della concorrenza vietata dalla legge n. 287/90. Più recentemente, nel luglio 2003, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, tuttora in corso, nei confronti del consorzio Grana Padano per verificare l'eventuale restrittività degli accordi volti a disciplinare i quantitativi prodotti da ciascuna delle imprese consorziate¹⁴.

Anche nell'ambito delle privatizzazioni, gli obiettivi di tutela e promozione della concorrenza stentano ad affermarsi. Infatti, la vendita di un monopolio è sempre privilegiata dai ministeri che sovrintendono alle entrate pubbliche perché apparentemente più vantaggiosa per le casse dello Stato. Tuttavia, in molte circostanze, può essere conveniente ristrutturare un monopolio pubblico prima della privatizzazione, creando una pluralità di imprese indipendenti che, una volta vendute, possono competere tra loro a beneficio dei consumatori. La privatizzazione può cioè essere un'occasione irripetibile per sostituire un mercato concorrenziale a un monopolio pubblico. Nel settore dell'energia elettrica, anche se l'impresa *ex monopolista* non è stata ancora privatizzata e se la concorrenza introdotta risulta tuttora insufficiente a disciplinarne il potere di mercato, anche a seguito dei suggerimenti dell'Autorità, è stato deciso di ridurre la quota di mercato di Enel nella generazione e di separare verticalmente l'impresa, in modo da eliminare gli incentivi all'abuso che, altrimenti, l'impresa verticalmente integrata nella rete di trasmissione avrebbe mantenuto.

Se in un'ottica di breve periodo le entrate pubbliche sono massimizzate mediante la vendita di un monopolio, ciò che rileva ai fini del risanamento dei conti dello Stato sono le entrate complessive e non quelle corrispondenti a una sola posta di bilancio. Pertanto, soprattutto quando viene privatizzata un'impresa che vende anche al settore produttivo, come è il caso dell'energia elettrica, delle telecomunicazioni o delle imprese di trasporto, è necessario tenere in considerazione che i prezzi elevati, associati al monopolio, si estendono tramite gli acquisti intermedi a tutto il sistema delle imprese, con effetti negativi che si moltiplicano tra loro. Ciò implica che ristrutturare un monopolio pubblico ai fini dell'introduzione di concorrenza nei mercati non solo avvantaggia l'economia, ma tende, a sua volta, a favorire un aumento delle

¹⁴ Avvio istruttoria *Consorzio Grana Padano*, in Bollettino n. 31/2003.