

**LA POLITICA DELLA CONCORRENZA NELL'ECONOMIA NAZIONALE.  
PROFILI GENERALI E LINEE DI INTERVENTO**

## 1. Crisi economica, *enforcement* antitrust e tutela del consumatore

Nel corso dell'ultimo anno, pur in uno scenario economico che resta incerto, alcuni rilevanti passi sono stati compiuti verso il pieno recupero della stabilità finanziaria e la messa in sicurezza della moneta unica. L'approvazione di due importanti Trattati sembra muovere in questa direzione<sup>1</sup>.

Per effetto delle scelte compiute, le fondamenta dell'UE sono state rafforzate: gli Stati membri hanno scelto di condividere maggiormente le scelte di politica economica; si sono dotati di un accordo sulla disciplina di bilancio; hanno inaugurato un nuovo fondo monetario per aiutare Paesi e banche in difficoltà; hanno deciso di creare un'unione bancaria, che sarà fondamentale per recidere il legame perverso tra crisi del debito sovrano e crisi finanziaria.

Anche la recente approvazione da parte del Consiglio europeo di una *road map* su come realizzare un'autentica unione economica e monetaria costituisce un ulteriore significativo passo avanti<sup>2</sup>. Si tratta di prime coraggiose risposte, grazie alle quali i rischi sistemici si sono notevolmente ridotti<sup>3</sup>.

Più stringenti regole di coordinamento fiscale, sorveglianza macroeconomica tra i Paesi membri, meccanismi più efficaci di gestione delle crisi sono sentieri necessari da percorrere per riportare le finanze pubbliche su un piano di sostenibilità e perseguire, al contempo, crescita economica e occupazionale di lungo periodo.

In tale quadro, il completamento del mercato unico, insostituibile pilastro di qualunque progetto politico più avanzato, resta elemento cruciale per ridare slancio alla crescita e all'occupazione, per rafforzare la fiducia delle imprese e dei cittadini, per accrescere la competitività europea in un'economia sempre più globale, che trascende i confini comunitari. L'impegno della Commissione su tale terreno è massimo<sup>4</sup> e massima deve essere la cooperazione degli Stati membri. L'efficienza e la piena integrazione delle reti di trasporto e dell'energia, l'economia digitale, la piena mobilità dei cittadini, delle imprese, degli investimenti sono obiettivi centrali da raggiungere perché l'economia sociale di mercato possa tornare ad essere prospera e competitiva.

<sup>1</sup> Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, 2 febbraio 2012 e Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria, 2 marzo 2012

<sup>2</sup> V. Consiglio Europeo, *Conclusioni*, 14 dicembre 2012, EUCO 205/12. Vedi anche Commissione europea, *"A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union – Launching a European Debate"*, Bruxelles, 28 novembre 2012.

<sup>3</sup> Banca Centrale Europea, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, dicembre 2012. In senso analogo, Banca d'Italia, *Bollettino economico*, gennaio 2013, n. 71.

<sup>4</sup>V. Commissione Europea, Comunicazione *"L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita"* COM (2012), nonché Comunicazione *"Una governance migliore per il mercato unico"* COM (2012) 259 e Comunicazione *"L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita"* COM (2011) 206, def.

Nell'ottica di favorire l'uscita dalla crisi e garantire prospettive di crescita a medio e lungo termine, l'esperienza maturata dall'Autorità in oltre due decenni indica come strada maestra una vigorosa azione a tutela della concorrenza e un' incisiva azione a tutela del consumatore.

Il richiamo all'esigenza di promuovere e garantire il corretto funzionamento del mercato, fino a ieri connotato di una valenza positiva, può essere avvertito oggi come inattuale o addirittura improprio o fuorviante. Va diffondendosi una certa sfiducia nella capacità del mercato di produrre effettivamente benefici per la collettività e le sirene del protezionismo riacquistano forza.

Se è normale, ed anzi inevitabile, che la presente congiuntura favorisca simili reazioni, è altresì essenziale mantenere rigore e coerenza nel ricercare le risposte più adeguate alla crisi.

Ciò significa anzitutto non abbandonare il principio che la concorrenza, se correttamente funzionante, mantiene i giusti stimoli in termini di innovazione, consente la più efficiente allocazione delle risorse all'interno della singola impresa e sui mercati, tutela efficacemente i consumatori, sospingendo la crescita economica e la prosperità del sistema. Esiste infatti una relazione causale comprovabile fra un'efficace azione di tutela della concorrenza e la crescita della produttività economica<sup>5</sup>.

La crisi economica ormai quinquennale non ha indebolito, dunque, le ragioni della concorrenza. Anzi, come risulta anche dalla incisiva azione condotta dalla Commissione Europa sia nei confronti dei cartelli che delle condotte abusive, la repressione delle condotte restrittive costituisce una parte essenziale delle soluzioni alla crisi e, per questo, nessun allentamento si è registrato sul terreno del contrasto agli illeciti antitrust<sup>6</sup>.

Se la tutela della concorrenza è tassello fondamentale di una strategia economica tesa a rilanciare lo sviluppo, il perseguimento efficace dell'obiettivo non può prescindere da una risoluta e decisa azione a tutela del consumatore, a garanzia della correttezza delle pratiche commerciali e della veridicità delle informazioni fornite. Si tratta di un versante al quale va ascritta un'importanza fondamentale.

I consumatori, al pari delle imprese, sono protagonisti essenziali del mercato: non solo la loro capacità di selezionare le diverse proposte e di esercitare scelte di acquisto pienamente libere e consapevoli sono elementi cruciali per la dinamica concorrenziale; ma dalla domanda dipendono largamente la crescita, l'occupazione e la competitività.

Ciò nonostante, è noto che le misure connesse al risanamento dei conti pubblici hanno inciso significativamente sul potere d'acquisto e i consumi delle famiglie, accrescendone la fragilità economica.

Per contrastare gli effetti perversi di tale spirale, occorre garantire una maggiore fiducia dei consumatori verso il mercato e i soggetti che in esso vi operano: si tratta di una leva

<sup>5</sup> Cfr., fra gli altri, J.B. Baker, (2003) "The Case for Antitrust Enforcement", Journal of Economic Perspectives; Buccirossi, Ciari, Duso, Spagnolo e Vitale (2012) "Competition Policy and productivity growth: an empirical assessment", Review of Economics and Statistics.

<sup>6</sup> J. Almunia, *Europe for Growth, European Competition Forum*, Bruxelles, 2 febbraio 2012.

fondamentale per rilanciare la domanda. Di contro, l'affievolirsi della protezione garantita ai consumatori, oltre alle gravi implicazioni economiche suddette, aggraverebbe i processi di indebolimento della coesione sociale innescati dalla crisi.

Per tale ragione, l'Autorità considera centrale l'attività a tutela del consumatore. La repressione delle pratiche commerciali scorrette contribuisce, infatti, in modo decisivo ad eliminare l'inganno e il raggiri che spesso caratterizzano le relazioni commerciali a danno del consumatore, il quale si trova ad acquistare beni aventi caratteristiche di prezzo e qualitative diverse da quelle che gli erano state prospettate.

L'*enforcement* in materia di pratiche commerciali scorrette è importante anche per l'impulso all'utilizzo di altri strumenti previsti dall'ordinamento per tutelare le ragioni dei consumatori, quali l'azione di classe.

La ripresa economica è dunque possibile, ma passa necessariamente anche attraverso la ricostituzione della fiducia dei consumatori nella correttezza delle imprese. Questo è il mercato che occorre promuovere e sostenere.

In definitiva, tutela della concorrenza e tutela del consumatore sono politiche che si pongono in un rapporto di proficua sinergia e stretta complementarità.

Per tale ragione, in un contesto generale in fermento e attraversato da accesi dibattiti su molti versanti, non ultimo quello sulle riforme istituzionali e sull'unione politica dell'Europa<sup>7</sup>, tutela della concorrenza e tutela del consumatore configurano i solidi punti fermi ai quali ancorare una vigorosa strategia di ripresa economica.

## 2. L'Italia nel quadro comunitario

---

La crisi che attualmente investe l'area euro rinviene tra le proprie essenziali cause le fragilità di alcuni Paesi membri, che alimentano dubbi sulla sostenibilità del loro debito pubblico<sup>8</sup>. Per fronteggiare tale rischio, le autorità dei Paesi più in difficoltà sono impegnati in una decisa azione di risanamento dei bilanci pubblici e di superamento delle carenze strutturali. L'Italia è tra questi: le manovre di consolidamento dei conti pubblici varate e il vasto piano di riforme messe in campo hanno certamente contribuito ad arrestare la perdita di fiducia nell'economia italiana.

Lo scenario resta difficile: benché le tensioni sui mercati finanziari si siano attenuate, l'economia reale stenta a riprendersi. Secondo i dati Istat diffusi nel corrente mese di marzo<sup>9</sup>, nell'anno trascorso l'economia italiana si è contratta del 2,4%; i consumi hanno segnato un calo del 3,9%; gli investimenti fissi lordi si sono ridotti dell'8%; la produzione industriale è scesa del 6,6%, mentre la disoccupazione è arrivata

---

<sup>7</sup> U. Beck, *La crisi dell'Europa*, Bologna, 2012, 106, ss.

<sup>8</sup> V. I. Visco, *lectio magistralis Ruolo, responsabilità, azioni della Banca centrale nella "lunga" crisi*, 18 febbraio 2013, Università degli Studi di Firenze.

<sup>9</sup> ISTAT, *Statistica flash*, dati diffusi in data 1° marzo 2013. In senso conforme, ISTAT, Rapporto annuale 2012.

all'11,4%. Tuttavia, le previsioni per l'anno corrente lasciano intravedere alcuni segnali positivi. Secondo le stime più recenti, infatti, alla fine del 2013 si potranno concretizzare i primi, timidi segnali di ripresa<sup>10</sup>.

Le misure di contenimento del deficit non potevano non ripercuotersi negativamente sugli andamenti congiunturali di breve periodo e sull'economia reale. Tuttavia, sarebbe un errore attribuire ad esse l'origine di ogni male, perché è fin troppo noto che le cause della recessione italiana affondano radice in rilevanti debolezze strutturali mai affrontate. In realtà, le misure adottate hanno evitato scenari ben peggiori di quello attuale; soprattutto, hanno dimostrato agli investitori e ai mercati che l'Italia è un paese credibile e grazie ad esse oggi il Paese non appare più esposto ai rischi di solvibilità che fino a ieri tanto agitavano i mercati internazionali<sup>11</sup>.

Accanto ad esse, sono state poi messe in campo linee di azione necessarie a perseguire politiche di sviluppo nel medio-lungo termine. Lo sforzo realizzato è stato di eccezionale portata ed ha interessato un fronte molto vasto di temi: la riduzione delle restrizioni alla concorrenza e all'attività economica; la creazione di un contesto amministrativo più favorevole all'attività di impresa; una ridefinizione in senso meno dualistico delle regole del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali, la riforma del sistema previdenziale. Recentissime analisi elaborate in seno al Fondo Monetario Internazionale indicano i rilevanti benefici che la piena attuazione delle riforme strutturali varate sono suscettibili di produrre: lo studio evidenzia in particolare che esse potrebbero far crescere il PIL del 5,75% dopo 5 anni e del 10,5% nel lungo periodo<sup>12</sup>.

Per il ritorno della nostra economia sul sentiero della crescita, è cruciale proseguire sulla strada intrapresa, conseguendo gli obiettivi di bilancio annunciati e dando piena attuazione al programma di riforme avviato<sup>13</sup>.

Uscire dalla crisi, gettando le fondamenta di un futuro più solido è possibile e l'intera comunità può trarne grandi benefici. E' indispensabile, però, mantenere la capacità di guardare lontano; occorre avere presenti i vincoli, ma anche le opportunità che derivano dal mercato unico e dall'appartenenza all'Unione Europea e riavviare un circolo virtuoso, individuando i temi di un'agenda operosa capace di riempire di contenuti la prossima legislatura.

L'auspicio dell'Autorità è che nella nuova fase che si apre trovi conferma tra le forze politiche l'unità di intenti necessaria a proseguire sulla strada intrapresa, insieme alla consapevolezza che la libera concorrenza resta uno strumento fondamentale cui legare il recupero di uno slancio vigoroso del Paese.

<sup>10</sup> Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 71, Gennaio 2013, 41. In senso analogo, Commissione Europea, *European Economic Forecast*, Winter 2013, 54.

<sup>11</sup> Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, 2012, 7 ss.

<sup>12</sup> L. Lusinyan - D. Muir, *Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms. The Case of Italy*, International Monetary Fund, 24 gennaio 2013, reperibile all'indirizzo [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>13</sup> M. Draghi, Audizione dinanzi al Parlamento Europeo, 18 febbraio 2013.

### 3. Oltre il consolidamento dei conti pubblici: i sentieri dello sviluppo

La piena efficacia degli interventi di risanamento è condizionata dal perseguimento di una vigorosa strategia di crescita che possa garantire al Paese il necessario recupero di competitività sulla scena internazionale. Per raggiungere tale obiettivo, è certamente necessaria, come già rilevato, una rigorosa applicazione della disciplina antitrust e una altrettanto severa azione a tutela del consumatore, attività che ricadono entrambe nella competenza diretta dell’Autorità e sulle quali l’Istituzione è da sempre molto impegnata.

La prima costituisce uno strumento essenziale di promozione di mercati dinamici ed efficienti, necessari per conseguire crescita duratura ed innovazione nel medio-lungo termine. La seconda, promuove l’affermarsi di comportamenti d’impresa improntati a correttezza, rafforza la fiducia dei consumatori, garantisce loro più elevati livelli di sicurezza, migliora le informazioni e fornisce maggiore chiarezza nei rapporti contrattuali. Entrambe ricoprono un ruolo centrale perché i mercati possano funzionare e produrre i risultati virtuosi di cui sono capaci.

Accanto ad esse, tuttavia, altre politiche risultano indispensabili al fine di rilanciare lo sviluppo della nostra economia e la cui adozione ricade nella responsabilità esclusiva non dell’Autorità, ma delle Istituzioni rappresentative. Si fa riferimento, in particolare, ad alcune chiavi essenziali del futuro del Paese, tra cui in particolare assumono centralità il tema del sostegno dell’innovazione, quello del funzionamento della Pubblica Amministrazione e delle riforme istituzionali, e quello infine dei processi di liberalizzazione.

#### ***Promozione dell’innovazione e agenda digitale italiana***

In tale ottica, risulta indispensabile anzitutto accrescere il grado di innovatività del sistema nazionale attraverso il sostegno dell’innovazione.

E’ noto che la concorrenza dinamica si gioca sulla capacità delle imprese di rinnovarsi e di proporre soluzioni produttive sempre più efficienti e in grado di meglio soddisfare le esigenze della domanda<sup>14</sup>. Solo promuovendo un processo competitivo efficiente che perpetui il gioco concorrenziale tra le imprese si può rivitalizzare l’economia, liberando le energie migliori, aumentare la produttività e con essa la ricchezza del Paese<sup>15</sup>.

Alla luce di ciò, una politica attenta a rilanciare la competitività del sistema può e deve svolgere un ruolo chiave su tale terreno, anche consentendo alle imprese il reperimento delle risorse necessarie, versante sul quale il Paese registra storicamente gravi ritardi<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> V. J. Schumpeter, *Teoria dello sviluppo economico*, Firenze, 1947 (ed. or. 1912).

<sup>15</sup> W. J. Baumol, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton, 2002 (trad. it. *La macchina dell’innovazione. Tecnologia e concorrenza nel capitalismo*, Milano, 2004), 1 ss.; nella dottrina nazionale, v. M. Libertini, *Autonomia privata e concorrenza nel diritto italiano*, in *Riv. dir. comm.*, I, 2002, 7-10, 433.

<sup>16</sup> In base al rapporto OCSE 2010 sulle strategie dell’innovazione, l’Italia occupa solo il dodicesimo posto nella classifica dei Paesi attenti a favorire tale dimensione della politica pubblica. Cfr., più di recente, il documento *L’innovazione come chiave per rendere l’Italia più competitiva*, Aspen Institute Italia, marzo 2012.

Nel corso dell'ultimo anno alcune significative misure sono state introdotte al riguardo. Il decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83 (*"Misure urgenti per la crescita del Paese"*)<sup>17</sup> e il decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179 (*"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"*)<sup>18</sup> si inseriscono in una strategia di sviluppo che punta a fare dell'innovazione un fattore strutturale di crescita e di rafforzamento della competitività delle imprese.

Molte le novità previste nel campo degli strumenti fiscali per il rafforzamento del patrimonio infrastrutturale con capitali privati, dell'attrazione degli investimenti esteri, delle semplificazioni amministrative, del risparmio energetico, delle agevolazioni fiscali al fine di invertire un ciclo economico recessivo.

Due temi, tuttavia, appaiono centrali più degli altri in un'ottica di sostegno alla innovatività del sistema e allo sviluppo: le novità in tema di start-up e di agenda digitale. Entrambe configurano tasselli fondamentali di un disegno volto a favorire un sistema economico-sociale dove la circolazione del sapere, la condivisione delle informazioni di pubblica utilità, gli standard aperti e interoperabili, la possibilità di sviluppare imprenditorialità facendo leva su tecnologia e attività di ricerca e sviluppo, così come la connettività e i servizi digitali al cittadino costituiscono le basi per recuperare il *gap* tecnologico del Paese ed aprire una nuova fase di sviluppo sostenuto e sostenibile.

Con riguardo alle imprese *start up* innovative, è stato introdotto un *corpus* organico di norme che investono tutti gli aspetti più importanti del ciclo di vita di una *start-up* - dalla nascita alla fase di sviluppo, fino alla sua eventuale chiusura - e che pongono l'Italia all'avanguardia nel confronto con gli altri partner europei. Grazie ad esse, la creazione di un ambiente favorevole alle *start-up* innovative diviene per la prima volta un preciso strumento di politica economica teso a rendere più dinamico il tessuto produttivo, promuovendo una cultura del merito e dell'assunzione di rischio. Al riguardo, non va trascurato, tuttavia, che uno dei più gravi ostacoli al decollo delle *start up* è rappresentato dall'accesso al credito. Sul tema sono necessari sforzi ulteriori e andrebbe considerata la proposta, avanzata di recente, di istituire una banca per l'innovazione<sup>19</sup>.

Con riguardo all'innovazione digitale, è noto tuttavia che in tale ambito il Paese sconta un grave ritardo, *in primis* di tipo culturale, che si è tradotto nella frammentarietà delle iniziative e nella incapacità di impostare iniziative lungimiranti ed organiche. Nel corso dell'anno, tale tendenza sembra essersi invertita.

Tassello dopo tassello, il legislatore ha delineato una nuova complessiva disciplina, che si inserisce coerentemente nel quadro dell'Agenda digitale europea. In particolare, i citati decreti legge n. 83/2012 e n. 179/2012 hanno dato impulso al percorso di rilancio dei processi di digitalizzazione dell'amministrazione e di modernizzazione del Paese. Entrambi sono ispirati all'idea che tutti i motori che alimentano la crescita sostenibile - dalla competitività

<sup>17</sup> Decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83 recante *"Misure urgenti per la crescita del Paese"*, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

<sup>18</sup> Decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179 recante *"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"*, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

<sup>19</sup> E. Phelps, *lectio magistralis "Una banca per l'innovazione"*, Camera dei Deputati, Roma, 5 febbraio 2011.

delle imprese all'efficienza del sistema Paese - possono essere spinti e accelerati attraverso la leva digitale.

In questo contesto, da un lato, è stato previsto un nuovo regime di pubblicità, che risponde ai paradigmi della trasparenza totale e dell'*open government*, relativamente alle decisioni che comportano benefici economici a vantaggio di individui ed imprese; dall'altro, sono state introdotte molteplici misure che dovrebbero permettere all'Italia di colmare il divario esistente con gli altri Paesi in termini soprattutto di minore diffusione dell'*e-commerce* e dell'*e-government*<sup>20</sup>.

Attraverso l'implementazione dell'agenda digitale risulterà notevolmente semplificata la vita delle imprese e dei cittadini, con una cospicua riduzione del peso e del costo della burocrazia, e un guadagno diretto in termini di modernizzazione e competitività del sistema Paese tutto. L'Autorità giudica positivamente i progressi compiuti e non può che auspicare che si prosegua sulla strada intrapresa. Già nella segnalazione ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, del resto, essa aveva ritenuto di sensibilizzare il legislatore su tali tematiche<sup>21</sup> nel convincimento che il binomio promozione dell'innovazione-digitalizzazione rivesta un rilievo cruciale nel nostro sistema: si tratta, infatti, di moltiplicatori degli investimenti e di acceleratori della ripresa, capaci di agire in proficua sinergia con gli interventi di liberalizzazione già adottati, potenziandone gli effetti.

### ***Ruolo della pubblica amministrazione ed assetto istituzionale***

Accanto alle misure di liberalizzazione e di sviluppo dell'innovazione, un'altra fondamentale via per restituire competitività al Paese e sostegno alle attività produttive è assicurare una migliore funzionalità e adeguatezza dell'assetto istituzionale.

Su tale terreno, l'Autorità già da tempo ha sottolineato come l'apertura dei mercati, l'introduzione dei meccanismi concorrenziali e, più in generale, le politiche di sviluppo per poter pienamente esplicitare i loro benefici effetti richiedono il funzionamento di fondamentali infrastrutture del mercato.

Una pubblica amministrazione efficiente, un'architettura istituzionale in cui la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo tenga conto delle dinamiche del mercato e non dissemini invece i poteri di veto, la certezza del diritto ed il pieno rispetto della legalità, sono le pre-condizioni indispensabili per rendere funzionanti i mercati, attrarre nuovi operatori e investimenti, rendere effettiva la concorrenza e favorire la ripresa della crescita economica. Altra "infrastruttura" rilevante è certamente la giustizia: solo l'esistenza di meccanismi giudiziari efficienti, in grado di fornire rapide risposte alle controversie insorte, può dare sicurezza a chi investe in Italia.

<sup>20</sup> Secondo i dati dell'ultima indagine ONU sull'*e-Government*, nonostante il miglioramento dei risultati conseguiti in passato, l'Italia si colloca al 32° posto su base mondiale e al 12° sui quindici principali Paesi dell'Unione europea. Cfr. *U.N. E-government Survey 2012* in [www.unpan.org](http://www.unpan.org).

<sup>21</sup> Cfr. AS901 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2012*, 4 gennaio 2012, in *Boll. n. 2011*

In alcuni dei campi tra quelli indicati sono state avviate, sul finire della legislatura, riforme importanti che si innestano su processi di modernizzazione intrapresi fin dagli anni novanta del secolo scorso. Questo è il caso, in particolare, della pubblica amministrazione, oggetto di apprezzabili interventi sia con il d.l. n. 5/2012 che con il d.l. n. 83/2012: entrambi dovrebbero avere l'effetto di alleggerire oneri burocratici ed inefficienze amministrative, che continuano a costituire uno dei principali ostacoli alla competitività del "Sistema-Italia". Anche l'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" rappresenta un ulteriore significativo passo di fronte al preoccupante riemergere di fenomeni di corruzione diffusa.

Resta tuttavia ancora molto da fare per modernizzare il sistema.

In tale ottica, appare importante ribadire che imperativo ineludibile anche nella nuova legislatura dovrà essere il taglio dei "nodi gordiani" che rendono l'amministrazione e l'assetto istituzionale troppo spesso incompatibili con le esigenze dei mercati e della crescita. E' fin troppo noto, infatti, che in un contesto di crescente integrazione dei mercati e di interdipendenza dei sistemi economici, l'efficienza e la funzionalità del settore pubblico costituiscono un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo di un'economia nazionale.

Su tale terreno, l'Autorità ha già sottoposto a Parlamento e Governo alcune proposte puntuali per migliorare la funzionalità dell'assetto istituzionale e del sistema amministrativo<sup>22</sup>. L'auspicio è che di esse il nuovo legislatore tenga conto nell'affrontare un capitolo che resta fondamentale per il Paese.

Nel novero dei tanti aspetti che direttamente incidono sulle dinamiche concorrenziali, ve n'è uno che in questa occasione va richiamato sopra gli altri, ovvero l'esigenza di semplificare il peculiare "federalismo" italiano, che è oggi confuso e irresponsabile: troppi attori istituzionali, con competenze sovrapposte e interferenti tra di loro, sostanzialmente dotati di poteri di veto, ma privi di responsabilità.

Al riguardo, non vi è dubbio che il federalismo e il decentramento abbiano avuto l'effetto di avvicinare le decisioni al cittadino in attuazione di quel principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria, entrato a far parte dei nostri principi costituzionali.

L'esperienza di questi anni ha, tuttavia, dimostrato come la preferenza per l'attribuzione delle funzioni all'ente più vicino al cittadino non sempre determina effetti positivi e talvolta esigenze di adeguatezza richiedono l'attribuzione a livello centrale di determinate funzioni, come riconosciuto più volte dalla Corte costituzionale. Pur rientrando la materia "trasversale" della "tutela della concorrenza" nelle competenze legislative esclusive dello Stato, l'articolato riparto tra competenze statali, regionali e locali molto spesso si è rivelato un freno alle politiche di sviluppo della concorrenza.

---

<sup>22</sup> V. Segnalazione AS988 "*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2013*", 28 settembre 2012, in *Boll.* n. 38/2012.

L'Autorità ritiene che sia giunto il momento di riflettere a fondo sull'attuale struttura del Titolo V della Costituzione, senza escludere, ed anzi prendendo in seria considerazione l'opportunità di cambiamenti idonei a risolvere le criticità emerse in questi anni.

In tale ottica, il disegno di legge recante “*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali*”<sup>23</sup> presentato sul finire della precedente legislatura sembrava dare risposta alle preoccupazioni espresse dall'Autorità in merito all'emersione di pericolosi arresti da parte delle Regioni nel cammino verso l'apertura dei mercati regionali e locali alla concorrenza

E' auspicabile che i contenuti del progetto di riforma vengano attentamente considerati e ripresi nella nuova legislatura.

In virtù di quanto in esso previsto, la concorrenza verrebbe ad essere definitivamente collocata tra i principi che, contribuendo a garantire l'unità economica, non tollerano livelli di tutela difformi né una legislazione a macchia di leopardo. La clausola di salvaguardia in esso contenuta avrebbe l'effetto di riportare al centro tutta la regolazione economica idonea ad incidere sul funzionamento del mercato. Di rilievo sarebbe anche la ri-attribuzione alla competenza legislativa dello Stato di importanti materie economiche. Non è solo, infatti, la regolazione anticoncorrenziale delle Regioni a rappresentare un ostacolo allo sviluppo della concorrenza, ma anche la loro inerzia, per cui va valutata positivamente l'introduzione di una norma che fissi un termine per l'adeguamento della legislazione regionale alla legislazione dello Stato. Un importante correttivo alla tendenza “accentratrice” della riforma sarebbe costituito, infine, dal ruolo della Conferenza Stato-Regioni, quale sede in cui procedere all'esercizio in via coordinata e concordata delle funzioni legislative, regolamentari e amministrative.

### ***I processi di liberalizzazione***

Se quelli indicati sono sentieri necessari per ridare linfa a un sistema produttivo e ad una crescita divenuti ormai da troppo tempo asfittici, i processi di apertura dei mercati restano la direttrice fondamentale di una politica economica tesa a ridare slancio al Paese. Su tale terreno, l'analisi degli sviluppi del quadro regolatorio intervenuti nel corso dell'ultimo anno e mezzo evidenzia un deciso e positivo mutamento di rotta da parte del legislatore nazionale.

Nell'ultima parte della legislatura, recuperando una linea di continuità con la stagione delle liberalizzazioni del 2006 e 2007, i processi di apertura dei mercati sono tornati ad essere una priorità dell'agenda politica e ad essi si è scelto di guardare quale necessaria e più rapida via per uscire dalla crisi.

<sup>23</sup> Atto Senato n. 3520 del 7 novembre 2012, “*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali*”.

L'Autorità auspica che nella nuova stagione che si apre il legislatore prosegua con determinazione sulla via intrapresa, mantenendo alla promozione della concorrenza quel rilievo centrale che essa ha assunto nella fase più recente<sup>24</sup>.

Ciò appare necessario in primo luogo perché in molti settori interessati dalle più recenti riforme resta sul tappeto il problema di una liberalizzazione incompiuta. I decreti-legge adottati tra il 2011 e il 2012 hanno introdotto misure pro-concorrenziali assai importanti, ma molte di esse devono ancora essere coerentemente attuate per dispiegare i loro effetti benefici. Ne costituisce esempio paradigmatico, *ex multis*, la liberalizzazione delle attività economiche disposta dall'articolo 1 del d.l. n. 1/2012 che, in mancanza dei regolamenti governativi previsti, è destinata a rimanere priva di ogni concreto effetto. A ciò deve aggiungersi che il frequente utilizzo da parte del legislatore di norme generali per addivenire ad una liberalizzazione generalizzata delle attività economiche ha creato un clima di grave incertezza giuridica, per superare la quale appare urgente completare il cantiere dei lavori avviati<sup>25</sup>.

In secondo luogo, occorre proseguire sulla strada tracciata perché alcune preoccupanti spinte controriformistiche riemerse sul finire della legislatura richiedono di essere contrastate con decisione prima che possano giungere a mettere in dubbio i positivi risultati conseguiti. Emblematica in tal senso deve considerarsi la riforma dell'ordinamento forense introdotta con la legge 31 dicembre 2012, n. 247 che ha segnato una preoccupante regressione del quadro di settore; ma analoga valutazione deve esprimersi anche con riferimento alla proroga al 2020 del termine di durata delle concessioni demaniali marittime, in contrasto con le previsioni della direttiva 2006/123/CE<sup>26</sup>.

Infine, non va trascurato che persistono ancora in molti settori dell'economia forme di regolazioni obsolete e ingiustificatamente restrittive che richiedono di essere superate, mentre fa fatica ad affermarsi su un piano più generale un cultura realmente rispettosa dei principi concorrenziali nell'esercizio della funzione legislativa ed amministrativa. Ne costituiscono eloquente testimonianza le oltre cento segnalazioni e pareri che ancora nel 2012 l'Autorità ha inviato a legislatori e amministrazioni pubbliche per rimuovere disposizioni ingiustificatamente restrittive<sup>27</sup>.

Nell'ultima relazione annuale, l'Autorità ha dato ampiamente conto delle liberalizzazioni varate tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 e del forte legame che esse presentavano con la crescita economica, esprimendo apprezzamento per le novità introdotte nei mercati dei servizi, del gas e dell'elettricità, della distribuzione dei carburanti e della stampa, nei mercati bancari e assicurativi, dei servizi pubblici locali, ecc.

<sup>24</sup> Gli effetti delle misure pro-concorrenziali sono infatti certi, e i vantaggi che essi producono sono ben noti e comprovati. *Ex multis*, v. *OECD Italy - Better regulation to strengthen market dynamics*, Review of regulatory reform, Paris, 2009. V. anche Commissione europea, Comunicazione "Industrial policy: reinforcing competitiveness", COM (2011) 642 final, Bruxelles, oct. 2011.

<sup>25</sup> Si fa riferimento, *ex multis*, all'art. 3 del d. l. n. 138/2012; all'art. 4 del d. l. 201/2011; all'art. 1 del d.l. 1/2012; all'art. 12 del d.l. n. 5/2012.

<sup>26</sup> Art. 34-*duodecies* del d. l. 179/2012, convertito dalla l. n. 221/2012.

<sup>27</sup> *Ex multis*, oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità sono state le discipline in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, somministrazione di alimenti e bevande, trasporto pubblico locale, gestione dei parcheggi a pagamento, servizio taxi, impianti sciistici, ecc.

A conferma del proficuo dialogo instauratosi con le Istituzioni della democrazia rappresentativa, nel mese di ottobre l’Autorità, alla luce della manifestata intenzione dell’Esecutivo di anticipare la presentazione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2013, ha trasmesso una nuova segnalazione generale a Governo e Parlamento che, tuttavia, a causa della fine anticipata della legislatura, non ha potuto ricevere la debita considerazione.

In considerazione della circostanza che uno dei primi adempimenti cui sarà chiamato l’Esecutivo è la presentazione del citato disegno di legge, appare importante non disperdere le tante indicazioni e suggerimenti tecnici forniti con la predetta segnalazione<sup>28</sup>. La gran parte di essi conservano, infatti, pure a distanza di oltre sei mesi, piena attualità.

Di seguito, appare utile richiamare alcuni degli ambiti oggetto di considerazione da parte dell’Autorità per la valenza strategica che assumono ai fini del corretto funzionamento dei mercati nazionali, nonché nell’ottica della piena realizzazione del mercato unico.

#### *Le infrastrutture energetiche essenziali*

Il completamento delle infrastrutture energetiche nel Paese costituisce un passaggio ineludibile per far recuperare competitività al Paese. L’energia costituisce un *input* essenziale per la quasi totalità delle attività economiche, ed è noto che l’efficienza e la qualità dei servizi energetici hanno un impatto cruciale sulle prospettive di sviluppo dell’intera economia nazionale. La stessa Autorità ha ripetutamente segnalato che il nostro sistema produttivo è ancora fortemente condizionato dagli oneri e dagli svantaggi legati a una dotazione infrastrutturale complessivamente insufficiente.

In materia, nel corso del 2012, è stato presentato da parte Ministero dello Sviluppo Economico un importante documento contenente una proposta di Strategia Energetica Nazionale al 2020. Si tratta del primo documento strategico sul settore dell’energia dopo l’ultimo Piano Energetico Nazionale del 1988 che, segnando una discontinuità rispetto al passato, si propone di fornire un coerente quadro d’insieme per superare le diffuse criticità del settore.

A seguito dei processi di apertura dei settori dell’energia elettrica e del gas, l’Italia si presenta oggi come un paese connotato da un sistema dell’energia attraversato da forti contraddizioni: *i*) un forte eccesso di capacità di generazione termoelettrica a gas di ultima generazione realizzata nell’ultimo decennio; *ii*) un quantitativo di capacità installata negli ultimi anni da fonte rinnovabile (in particolare fotovoltaico) secondo in Europa solo alla Germania, e che determina un sistema di incentivi sostenuti dal consumatore finale che nel 2012 sono stati pari a 12,5 miliardi di euro; *iii*) una rete di trasmissione dell’energia elettrica che necessita anche di forti interventi per integrare

<sup>28</sup> V. Segnalazione AS988 “*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2013*”, cit.