

fossero lasciati liberi di scegliere il fornitore desiderato di energia elettrica, nella stragrande maggioranza essi sarebbero costretti a ricorrere all'Enel che, nella migliore delle ipotesi, controllerà a regime almeno il 50% della capacità disponibile a livello nazionale.

Il decreto di recepimento niente dice sull'articolazione territoriale delle cessioni di capacità dell'Enel, né sulla quota di mercato di eventuali nuovi entranti. Potrebbe infatti accadere che l'Enel decida di ripartirsi il mercato nazionale con un altro operatore e che ciascuno dei due soggetti detenga una posizione dominante in una parte del Paese. Questa ridotta possibilità di scelta per gli utenti non deve essere ulteriormente sacrificata, come stabilito dall'Autorità in un procedimento recentemente concluso¹, da condizioni contrattuali di Enel di tipo abusivo e volte a ostacolare l'ingresso di nuovi operatori sui mercati appena liberalizzati. Questi comportamenti risultano particolarmente preoccupanti in considerazione della mancata creazione di un mercato concorrenziale nella generazione di energia elettrica ripetutamente auspicato dall'Autorità e del controllo che Enel continuerà a esercitare sulla società di trasmissione e di dispacciamento. Al riguardo, la prevista partecipazione di tutti i produttori di energia elettrica alla gestione di tale società può facilitare accordi collusivi tra i diversi produttori già operanti sul mercato a scapito dei nuovi entranti e, soprattutto, degli utenti finali.

Ben diverso era stato il suggerimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione del 5 novembre 1998². In quell'occasione, infatti, l'Autorità, oltre ad auspicare che attraverso la privatizzazione di Enel Spa fosse effettivamente realizzata una piena separazione proprietaria tra le varie fasi di attività, ivi compresa la trasmissione, aveva suggerito che la gestione della rete fosse immediatamente affidata a un operatore completamente indipendente da Enel e dagli altri produttori di energia elettrica, al fine di evitare che nella delicata fase di nascita di un mercato libero fossero adottati comportamenti discriminatori nei confronti dei nuovi entranti.

¹ Decisione *Unapace-Enel*, Bollettino n. 13-14/99.

² Parere relativo allo *Schema di decreto legislativo recante la prima attuazione della direttiva 96/92/CE*, Bollettino n. 44/98.

Anche per quanto riguarda la razionalizzazione della distribuzione, le norme nazionali di recepimento della Direttiva non prevedono la creazione di una pluralità di soggetti tra loro indipendenti in modo da favorire l'attività di regolamentazione attraverso il confronto tra i costi di una pluralità di operatori. Per sua natura l'attività di distribuzione è svolta in regime di esclusiva. Tuttavia la concorrenza comparativa avrebbe incentivato il perseguimento dell'efficienza attraverso strumenti di regolamentazione molto più agevoli da individuare rispetto a quelli disponibili in un contesto in cui un'unica impresa è responsabile di gran parte della distribuzione a livello nazionale e detiene il monopolio dell'informazione sui costi di produzione.

L'Autorità, inoltre, non può non esprimere il proprio rammarico per il fatto che il decreto legislativo non contenga alcuna previsione, in ordine a un possibile confronto concorrenziale esteso anche alla fase finale della vendita di elettricità alle famiglie e ai piccoli consumatori. La liberalizzazione del mercato elettrico, pertanto, potrà produrre conseguenze positive a vantaggio di questa parte essenziale della domanda solo in via indiretta.

Il settore del gas

Similmente a quanto avvenuto nel settore dell'energia elettrica, anche per il settore del gas il quadro normativo appare destinato a mutare in seguito all'adozione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio della direttiva 98/30/CE di liberalizzazione del mercato interno del gas. La direttiva prefigura un accesso generalizzato dei terzi alla rete di trasporto, la creazione di un segmento di mercato formato da clienti qualificati (liberi cioè di scegliere il proprio fornitore), la determinazione, in caso di monopolio o di posizione largamente e stabilmente dominante, di tariffe regolamentate.

Per quanto riguarda il contesto italiano l'Autorità per l'energia elettrica e il gas deve poter intervenire nel mercato del gas con i medesimi poteri di cui dispone nel settore elettrico e utilizzando strumenti regolatori sostanzialmente analoghi. Dal canto suo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un procedimento istruttorio recentemente concluso³, ha stabilito che la rete nazionale di gasdotti rappresenta una

³ Decisione Snam-Tariffe di vettoriamento, Bollettino n. 8/99.

infrastruttura essenziale, l'accesso alla quale è indispensabile per operare sul mercato a valle della fornitura di gas agli utenti finali. Tuttavia, a differenza del settore elettrico dove, per lo meno in linea di principio, l'introduzione di meccanismi concorrenziali è relativamente semplice, anche in conseguenza dell'evoluzione tecnologica che ha condotto alla sensibile riduzione della dimensione minima efficiente delle centrali, nel comparto del gas la produzione è limitata dai giacimenti in attività, spesso localizzati in paesi lontani, e pertanto le possibilità di sviluppo dalla concorrenza sono strutturalmente limitate.

Pur in questi ambiti ristretti, è comunque indispensabile la regolamentazione delle condizioni di accesso alla rete di trasporto, al fine di consentire ai produttori di gas più efficienti l'ingresso sul mercato finale, che peraltro non deve essere ulteriormente ristretto, in applicazione della direttiva, rispetto alle sue già ridotte dimensioni attuali. In ogni caso la presenza di un operatore integrato sul mercato del gas può rendere complessa e difficile l'attività di regolamentazione, ostacolando l'acquisizione delle necessarie informazioni sui costi. Proprio per questo, nel novembre 1997, alla conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore⁴, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva proposto lo smembramento verticale delle società attualmente in monopolio di fatto sui mercati nazionali, auspicando la separazione, almeno sotto il profilo societario, dell'attività di trasporto, di stoccaggio e di distribuzione da quella di importazione e di produzione e la creazione di una pluralità di imprese di distribuzione.

Il settore postale

Il servizio postale è caratterizzato in Europa da modesti interventi di liberalizzazione, da un'ampia area riservata e da vasti obblighi di servizio universale. Tuttavia a differenza di quanto avviene in altri paesi, in Italia la qualità del servizio è modesta e l'operatore nazionale del servizio postale ha accumulato disavanzi gestionali elevati. La ragione principale di questi andamenti è che gli obblighi del servizio universale non sono stati tradizionalmente espressi in termini di qualità effettiva della prestazione per l'utente finale, ma sono stati volti soprattutto a garantire la diffusione delle cassette e degli uffici postali. La scarsa affidabilità del servizio postale, caratterizzato da ritardi rilevanti nell'inoltro della corrispondenza e la diffusione di

⁴ Indagine conoscitiva sul settore dell'energia elettrica, Supplemento n. 9 al Bollettino n. 6/96.

mezzi alternativi di trasmissione, come il fax e la posta elettronica, hanno significativamente ridotto la domanda di servizi postali, mantenendo Poste Italiane, all'indomani della realizzazione della società per azioni, in una situazione gestionale gravemente deficitaria.

Solo accettando la sfida della concorrenza potrebbe essere possibile a Poste Italiane reagire, conseguendo gli auspicabili miglioramenti di efficienza e di qualità del servizio a beneficio degli utenti. Viceversa lo schema di decreto legislativo recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri e volto a recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva comunitaria 97/67/CE mira soprattutto a proteggere Poste Italiane dal confronto concorrenziale, piuttosto che a favorirne il processo di ristrutturazione e di riforma. Infatti nello schema di decreto l'area della riserva, che per alcuni aspetti è stata ridimensionata, per altri è stata invece ampliata. Il decreto ha conseguito questo risultato introducendo in Italia il livello minimo di liberalizzazione previsto dalla direttiva, ossia prevedendo che rientrino nell'ambito della riserva la raccolta, il trasporto, la distribuzione e il recapito della corrispondenza di peso inferiore ai 350 grammi e caratterizzata da un livello di prezzo non superiore a cinque volte la tariffa di base. Si tratta di un livello minimo, non massimo, di liberalizzazione che non doveva essere applicato meccanicamente, ma utilizzato in modo da promuovere la concorrenza, tenendo conto delle condizioni di partenza dei diversi contesti nazionali. Inoltre lo schema di decreto di recepimento della direttiva, senza calcolare preventivamente l'effettiva importanza dei costi associati agli obblighi del servizio universale imposti a Poste Italiane, ha previsto un contributo assai significativo da parte dei nuovi entranti per la copertura di questi costi. La scelta del Governo è stata chiara: i miglioramenti di efficienza del servizio postale in Italia possono trarre origine solo da una riduzione della concorrenza che Poste Italiane fronteggiano. In realtà la bassa qualità che ha tradizionalmente caratterizzato il servizio postale in Italia è stata determinata proprio dalla mancanza di uno stimolo concorrenziale in grado di favorire il perseguimento dell'efficienza di un operatore in monopolio e poco sensibile alle esigenze degli utenti.

Al riguardo è bene ricordare che nei paesi che già hanno sperimentato la liberalizzazione completa dei mercati, l'ex monopolista pubblico è riuscito a migliorare la propria profittabilità e questo senza introdurre inaccettabili riduzioni del servizio, anzi in molti casi, proprio per accrescere la qualità, sono stati volontariamente introdotte prestazioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla regolamentazione. Anche in Italia può essere conseguita una maggiore apertura alla concorrenza dei servizi postali.

Naturalmente sarebbe opportuno che tutti i partecipanti all'attività produttiva, lavoratori, fornitori, utenti del servizio, consumatori, imprese e comunità locali, fossero sensibilizzati al rilievo della riforma.

In tutte le esperienze estere di liberalizzazione, un ruolo di grande importanza è stata esercitato dalle autorità di concorrenza che, attraverso numerosi interventi ai sensi delle normative antitrust nazionali, hanno ostacolato i comportamenti abusivi degli ex monopolisti pubblici, soprattutto quelli volti a negare ingiustificatamente l'accesso dei concorrenti ai servizi offerti in condizioni di monopolio naturale e indispensabili per operare nell'area liberalizzata. Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è recentemente intervenuta nel settore postale con questi intenti, censurando i comportamenti discriminatori del monopolista volti a limitare lo sviluppo della concorrenza su mercati liberalizzati⁵.

Il settore dei trasporti

L'apertura alla concorrenza nel settore dei trasporti procede con relativa lentezza nella maggior parte dei paesi europei, sia pure con differenze significative nei diversi comparti. Il processo di liberalizzazione avviato nel settore del trasporto aereo a partire dall'aprile 1997, che pure ha conseguito risultati di rilievo, stenta a realizzare una concorrenza effettiva sulle rotte nazionali e, più in generale, a contrastare i privilegi di cui continuano a beneficiare i vettori di bandiera.

Il funzionamento della concorrenza nei servizi di trasporto aereo è strettamente collegato agli assetti prevalenti nel sistema aeroportuale. In questo ambito, sebbene recentemente si siano osservati importanti segnali di cambiamento, appaiono necessarie ulteriori evoluzioni per favorire lo sviluppo concorrenziale del trasporto aereo. Inoltre le modalità con le quali è stata recepita la direttiva comunitaria 96/67/CE sulla liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti, che impongono vincoli ulteriori rispetto a quelli menzionati nella stessa direttiva, in particolare per quanto concerne l'autoassistenza, possono ritardare l'introduzione della concorrenza nei mercati dei servizi aeroportuali e produrre effetti pregiudizievoli alla concorrenza tra i diversi vettori, a danno degli utenti.

⁵ Decisione Consorzio Risposta-Ente Poste Italiane, Bollettino n. 51/98.

Il recente recepimento delle direttive comunitarie relative ai trasporti ferroviari, la 91/440/CEE, la 95/18/CE e la 95/19/CE, pone le premesse per la liberalizzazione del settore e il conseguente miglioramento dell'efficienza della gestione e della qualità del servizio. Anche in considerazione delle ormai numerose esperienze estere di liberalizzazione, l'ampliamento delle possibilità di scelta per gli utenti previsto dalle direttive comunitarie favorirà nel nostro paese l'adeguamento delle frequenze alla domanda e un maggiore rispetto dei tempi di percorrenza stabiliti. Tuttavia, la concorrenza nei servizi di trasporto ferroviario, proprio in considerazione dei significativi investimenti collegati all'ingresso nel mercato, non può che essere limitata, almeno nella fase iniziale del processo. Proprio per questo non dovrebbero essere frapposti vincoli ingiustificati all'ingresso di nuovi operatori nel mercato. Viceversa le disposizioni contenute nei decreti di recepimento delle direttive limitano sostanzialmente il numero degli operatori autorizzabili, praticamente consentendo l'ingresso alle sole imprese ferroviarie già operanti negli altri paesi europei.

Se le economie di coordinamento e la necessità di un sistema tariffario razionale e orientato alle caratteristiche della domanda rendono difficile lo sviluppo di una concorrenza effettiva nel trasporto dei passeggeri, per il trasporto merci esistono ampie possibilità di liberalizzazione. Queste ultime, come suggerito dall'Autorità nella segnalazione del giugno 1998⁶, sarebbero significativamente valorizzate dalla separazione gestionale e, in prospettiva, proprietaria, tra rete ed erogazione del servizio. La separazione verticale tra gestione dell'infrastruttura e fornitura del servizio deve comunque affrontare la questione fondamentale della copertura dei costi per entrambe le attività e condurre a un sistema di tariffazione che ostacoli il riemergere dei cospicui disavanzi gestionali.

Ancora in relazione ai trasporti, appare necessaria una breve riflessione sulla riforma del trasporto pubblico locale, avviata con il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e che è attualmente nella fase di attuazione a livello regionale. Pur essendo prematura una valutazione compiuta, si può sin d'ora sottolineare che se la riforma risulta idonea a raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione delle competenze e di una maggiore responsabilizzazione finanziaria delle amministrazioni locali, non appare

⁶ Parere relativo allo Schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, Bollettino n. 21/98.

altrettanto efficace nel favorire l'introduzione della concorrenza nel settore. I tempi e le modalità previsti affinché la gara costituisca lo strumento ordinario di affidamento del servizio dipendono in larga misura dalle normative regionali di attuazione e, soprattutto, dalla possibilità di sciogliere l'intreccio tra funzioni regolatrici e gestione del servizio.

Il settore radiotelevisivo

La principale regolamentazione a livello comunitario, la direttiva 89/552/CEE del Consiglio sulla "Televisione senza frontiere" come modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, persegue l'obiettivo di assicurare la liberalizzazione del mercato dei servizi audiovisivi nella Comunità. La direttiva inoltre coordina gli interventi regolamentari a livello nazionale in materia di tetti pubblicitari e di contenuto. Essa prevede in particolare che il 10% del tempo totale di trasmissione, esclusi la pubblicità, lo sport, l'informazione e i *talk show*, debba essere allocato a produttori indipendenti e il 50% a "prodotti europei". La regolamentazione persegue l'importante obiettivo di proteggere e promuovere la cultura europea. Tuttavia gli strumenti adottati sono volti non a realizzare un controllo sull'*output*, ma a porre vincoli di nazionalità agli *input*, senza dunque necessariamente garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Inoltre questi stessi limiti mal si prestano a essere applicati in un contesto, quale quello della televisione a pagamento, caratterizzato da un numero assai elevato di canali e da specializzazioni estreme sulle diverse programmazioni. Pertanto l'evoluzione tecnologica e della domanda pone in discussione la validità della regolamentazione comunitaria attualmente in vigore e richiede cambiamenti e modificazioni per giungere a una definizione più flessibile del "prodotto europeo", almeno in parte sganciandola dal controllo sulla nazionalità dei fattori della produzione.

I mutamenti in corso stanno rapidamente trasformando la stessa struttura dell'offerta del mercato televisivo, allargandone i confini a nuovi servizi, ampliando gli spazi per l'internazionalizzazione del settore e creando un ambiente potenzialmente più aperto e libero. Al riguardo l'obiettivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come testimoniato da alcuni procedimenti conclusi nel corso dell'anno nei confronti dei più importanti operatori televisivi nazionali⁷, è impedire che tramite pratiche collusive di ripartizione dei mercati e attraverso accordi o concentrazioni

⁷ Decisione *Rai-Mediaset-R.T.I.-Mediatrade*, Bollettino n. 49/98; decisione *Rai-Cecchi Gori Communications*, Bollettino n. 49/98.

verticali restrittivi con i fornitori di programmi più popolari sia vanificato il raggiungimento di condizioni effettivamente concorrenziali.

Nel settore televisivo infatti, soprattutto nella fase iniziale dell'evoluzione dei mercati, le esclusive sugli eventi sportivi rappresentano un elemento di traino per il successo dell'emittente televisiva che se le aggiudica. Proprio per questo occorre garantire la massima contendibilità del mercato. In questa prospettiva la recente legge 29 marzo 1999, n. 78, al fine di facilitare i consumatori nel passaggio da un operatore a un altro, impone alle diverse emittenti l'utilizzazione di un medesimo *decoder*. Inoltre essa prevede che i diritti sportivi non siano allocati a una sola stazione televisiva per un periodo di tempo troppo lungo. Infatti solo mantenendo il mercato aperto ai nuovi operatori, consentendo loro di proporsi in alternativa rispetto alle imprese inizialmente aggiudicatrici, viene garantito un sufficiente grado di concorrenza sul mercato televisivo e si facilita la permanenza nel mercato di una pluralità di operatori. In questo contesto, la previsione di soglie di mercato per l'assegnazione dei diritti sportivi alle emittenti televisive costituisce un irrigidimento che la legge n. 78/99 ha ritenuto opportuno introdurre nella fase iniziale dello sviluppo del mercato della televisione a pagamento, ma che, una volta che il mercato si sia consolidato, dovrà essere sostanzialmente rivisto.

In ogni caso, la stessa legge prevede che sia l'Autorità a valutare se il superamento delle soglie sia tale da determinare alterazioni del funzionamento del mercato. Ove così non fosse, l'Autorità, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, potrà consentire deroghe ai limiti previsti. In definitiva, nonostante il rilevato irrigidimento, spetta pur sempre all'Autorità il compito di assicurare, in armonia con i principi sanciti dalla legge n. 287/90, il mantenimento di una concorrenza effettiva anche nel mercato della televisione a pagamento. Peraltro, è precisamente in questa prospettiva che di recente l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio⁸ volto a verificare se le modalità di allocazione dei principali diritti televisivi (sia relativi agli eventi sportivi più popolari che ai film di maggiore successo) costituiscano un ostacolo all'ingresso e allo sviluppo di nuovi operatori nel mercato della televisione a pagamento.

⁸ Decisione di avvio di istruttoria *Stream-Telepiù*, Bollettino n. 12/99.

3. ASSETTI REGOLAMENTARI E CONCORRENZA IN ALTRI SETTORI

Nell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che ha istituito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sono indicati con chiarezza i criteri da seguire per valutare la conformità degli interventi pubblici ai principi della concorrenza: occorre verificare caso per caso che non vengano introdotte distorsioni al funzionamento dei mercati non connesse alla tutela di interessi generali. La norma non delinea una contraddizione tra regolazione e concorrenza. Essa prevede che gli obiettivi della politica pubblica siano perseguiti utilizzando strumenti il meno possibile distorsivi dei meccanismi di mercato. Ogni restrizione della libertà d'impresa nel processo concorrenziale deve essere giustificata dalla tutela di interessi generali.

La ragione profonda dell'importanza centrale attribuita al libero mercato per la promozione dell'interesse pubblico muove dalla considerazione che il sistema concorrenziale introduce gli incentivi più efficaci per favorire, a beneficio dei consumatori, l'evoluzione economica e sociale. Se le iniziative imprenditoriali vengono ostacolate da inutili appesantimenti burocratici l'evoluzione dell'apparato produttivo viene pregiudicata e il benessere collettivo si contrae. E' un'illusione credere di potere individuare amministrativamente l'equilibrio tra domanda e offerta, come se fosse noto o prevedibile l'insieme delle possibilità produttive, dei beni e servizi disponibili e delle esigenze dei consumatori. I tentativi da parte della regolazione di sostituirsi al mercato nello scegliere il numero degli operatori presenti e gli ambiti rispetto ai quali essi sono autorizzati a competere producono gravi danni al sistema economico: lo irrigidiscono, incanalandolo lungo percorsi che altrimenti non sarebbero stati scelti, e ritardando la crescita del reddito e dell'occupazione.

La concorrenza, ostacolando il consolidamento delle posizioni di rendita da parte degli operatori già presenti sul mercato, migliora l'efficienza a beneficio dei consumatori e incentiva il continuo miglioramento della produzione da parte delle imprese esistenti, consentendo altresì l'accesso ai nuovi entranti. Da questo punto di vista essa conduce all'evoluzione dell'economia e della società in direzioni e con modalità difficilmente prevedibili. Il sistema di mercato è infatti un enorme laboratorio di ricerca volto a identificare le tecnologie di produzione più efficienti e le tipologie di prodotti maggiormente desiderate dai consumatori. Se vengono ingiustificatamente ostacolati gli accessi, si impedisce che nuovi beni e servizi vengano realizzati e si danneggiano i processi di apprendimento delle imprese, indebolendone la competitività

nel più lungo periodo. La protezione dell'esistente blocca l'evoluzione economica e sociale, determinando danni ben maggiori di quelli che essa intende scongiurare.

Ciò non implica che alla politica pubblica nei confronti delle imprese non sia riservato un ruolo. Al contrario essa svolge la funzione essenziale di garantire la presenza di un ambiente istituzionale adeguato affinché il sistema produttivo possa evolvere in modo ordinato e a vantaggio dei consumatori.

Sulla base di questi principi e di queste considerazioni, la legge 15 marzo 1997, n. 59, ha fornito un contributo assai rilevante al processo di eliminazione dei vincoli regolamentari che, soprattutto nei servizi, frenano ingiustificatamente l'attività economica nel nostro paese. In attuazione della legge n. 59/97, in alcuni importanti comparti dell'economia nazionale è stata introdotta una regolamentazione più snella e meno vincolante di quella precedentemente in vigore. Tuttavia ancora molto resta da fare e l'eliminazione dei vincoli ingiustificati all'accesso continua a costituire una priorità per il Paese. In numerose attività, soprattutto tra i servizi privati, permangono infatti ingiustificate restrizioni di tipo quantitativo che traggono origine sia da normative nazionali che da previsioni introdotte a livello locale. La caratteristica di queste regolamentazioni è che esse, prese una per una, sono sovente marginali perché si riferiscono a tipologie di attività assai minute, ma, se viste nel loro insieme, possono condurre a un sostanziale blocco del sistema economico.

Inoltre, soprattutto quando gli investimenti che devono essere effettuati sono di considerevole entità, rilevanti ostacoli all'ingresso delle imprese sui mercati derivano dall'incertezza sugli esiti dei procedimenti autorizzatori. In assenza di termini perentori alla durata dei procedimenti, si realizza una sorta di autocensura da parte degli operatori portati a escludere i progetti per i quali il rischio di una decisione indefinita nei tempi e nei risultati appare eccessivamente oneroso. Gli interventi di semplificazione procedurale, dando certezza alle imprese in termini di criteri sostanziali e di tempi della procedura, ampliano le possibilità di accesso al mercato e favoriscono lo sviluppo dell'apparato produttivo e la crescita dell'occupazione.

Proprio in questa direzione, la legge 8 marzo 1999, n. 50, "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998", oltre a proseguire nell'opera di semplificazione amministrativa, prevede l'adozione di testi unici di riordino delle norme legislative e regolamentari in numerosi

settori, dall'agricoltura, all'ambiente e all'urbanistica. La semplificazione procedurale è quindi accompagnata da importanti interventi di revisione normativa volti a costruire un quadro di certezze al cui interno gli operatori possano prendere le proprie decisioni in maniera accurata e responsabile.

a) La regolamentazione delle attività protette

In numerosi settori continua tuttavia a essere elevata la quantità di controlli di natura amministrativa cui le imprese sono soggette, aumentando considerevolmente i loro costi di ingresso nei mercati e frenandone le possibilità di sviluppo. Soprattutto nei comparti nei quali opera una pluralità di operatori e nei quali non sono rinvenibili esigenze d'interesse generale da tutelare, l'invasione dei controlli crea significativi ostacoli all'attività d'impresa e conduce a strutture di offerta non sempre in sintonia con la domanda. In molti casi, che verranno brevemente illustrati nella sezione successiva, gli interventi di regolamentazione traggono origine dalle normative regionali e sono amministrati a livello locale. In altre circostanze, peraltro meno numerose, la regolamentazione ingiustificatamente restrittiva trae origine dalla normativa nazionale o, addirittura, da quella comunitaria.

Gli ordini professionali

I crescenti processi di apertura e di integrazione dei mercati toccano, in misura sempre più evidente, anche attività, come quelle professionali, finora caratterizzate da molteplici vincoli di natura regolamentare che ostacolano a svantaggio degli utenti l'operare dei meccanismi concorrenziali. La regolamentazione, invece che tutelare soprattutto i professionisti come largamente avviene con le normative attualmente in vigore, dovrebbe ampliare le possibilità di scelta dei consumatori, garantendo peraltro la qualità delle prestazioni loro fornite. Si tratta innanzitutto di individuare le esigenze specifiche di tutela dei consumatori che determinano la necessità di istituire un ordine professionale, di disciplinare l'accesso alla professione in maniera da salvaguardare la qualità delle prestazioni senza introdurre ingiustificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti, di stabilire regole di comportamento che garantiscano la deontologia professionale senza ridurre l'operare della concorrenza.

Il regime di esclusiva per i servizi professionali dovrebbe pertanto rivestire carattere di eccezionalità ed essere limitato a quelle attività caratterizzate da prestazioni talmente complesse da impedire ai consumatori di valutarne con sufficiente certezza la qualità, in un contesto in cui risultano assai elevati i costi sociali connessi a una loro inadeguata erogazione. Al di fuori di tali ipotesi, che peraltro devono essere associate alla tutela di interessi generali, l'esclusiva non può essere consentita. Pertanto non dovrebbe essere favorita la moltiplicazione degli ordini e delle esclusive, là dove lo scopo principale di queste iniziative è soprattutto di natura corporativa. Al riguardo non può certamente costituire una giustificazione la necessità di informare i consumatori sulla qualità della prestazione fornita. Tale condivisibile obiettivo può infatti essere agevolmente perseguito attraverso la creazione di associazioni private, non di tipo esclusivo, volte a garantire uno standard prefissato di qualità.

Inoltre, come sostenuto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione del 5 febbraio 1999 in relazione al disegno di legge recante "delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali"⁹, l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo dovrebbe essere prescritta unicamente per l'esercizio delle attività attribuite in esclusiva e, come previsto dall'articolo 33, comma 5, della Costituzione, la selezione dovrebbe essere effettuata tramite l'esame di Stato. Con riferimento ai vincoli di predeterminazione numerica, essi andrebbero completamente aboliti e a tutti coloro che dimostrino il possesso degli opportuni requisiti dovrebbe essere garantito l'accesso all'attività professionale. Infatti, l'interesse a garantire una razionale distribuzione dei professionisti sul territorio nazionale non può essere realizzato con la previsione di un numero massimo di operatori, né si comprendono le ragioni in virtù delle quali l'eliminazione di vincoli numerici all'accesso dovrebbe determinare una insufficiente ampiezza e un'inadeguata distribuzione territoriale dell'offerta, visto che in ogni caso l'ingresso nel mercato è comunque una libera scelta del professionista che, se non ritenesse di conseguire un reddito adeguato, lascerebbe comunque scoperte le posizioni previste nelle zone apparentemente meno remunerative.

Anche per quanto riguarda la regolamentazione delle attività professionali in forma societaria, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato auspica che la nuova normativa sappia cogliere le istanze più innovative, predisponendo soluzioni idonee a

⁹ Parere relativo al *Riordino delle professioni intellettuali*, Bollettino n. 4/99.

fornire ai professionisti un ampio ventaglio di possibilità di esercitare la professione, anche per potere meglio fronteggiare la concorrenza estera, particolarmente vivace per le attività più complesse e articolate. In questa prospettiva è opportuno ricordare che le società svolgono generalmente attività diverse da quello del professionista singolo, fornendo, rispetto a questo, servizi complementari, tra loro non sostituibili. Proprio sulla base di queste considerazioni dovrebbe essere consentita e favorita la formazione di società multiprofessionali volte a realizzare strutture organizzative complesse e in grado di offrire un'ampia gamma di servizi professionali, rispondendo così alle esigenze più sofisticate e articolate della clientela.

Gli stessi ordini sembrano in alcuni casi orientati ad accettare la presenza di un contesto maggiormente concorrenziale. Va qui ricordato che, successivamente a un procedimento istruttorio nei confronti degli Ordini dei Ragionieri e dei Commercialisti in materia di fissazione dei minimi tariffari e recentemente concluso¹⁰, il presidente dell'Ordine dei Commercialisti ha pubblicamente dichiarato di rinunciare alla predeterminazione dei minimi tariffari, nella convinzione che il mercato e i meccanismi concorrenziali rappresentino il miglior strumento di tutela dei consumatori in relazione alla definizione dei prezzi dei servizi professionali forniti.

L'agricoltura

Come noto, per la quasi totalità dei prodotti agricoli è istituita un'organizzazione comune (comunitaria) di mercato avente tra l'altro lo scopo di stabilizzare i mercati, tutelare i redditi degli agricoltori e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori, così come previsto dall'articolo 39 del Trattato di Roma. Nel corso degli anni la politica agricola comune ha subito una notevole evoluzione, spostandosi gradualmente verso una impostazione più liberale, volta soprattutto a garantire i redditi degli agricoltori a fronte di impreviste modificazioni della domanda o dell'offerta, lasciando il più possibile al mercato la determinazione dei prezzi e delle quantità. I più recenti tentativi di riforma della politica agricola comune sono volti a evitare, sia pure non sempre con la necessaria determinazione, che una eccessiva regolamentazione dei mercati irrigidisca

¹⁰ Decisione Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori Commercialisti, Bollettino n. 48/98.

l'offerta slegandola dagli andamenti della domanda e continui a imporre ai consumatori europei prezzi ampiamente superiori alle quotazioni internazionali.

La differenziazione qualitativa dei prodotti rappresenta uno degli strumenti principali che la Commissione ha adottato al fine di favorire l'imprenditorialità e la trasformazione in senso più concorrenziale dei mercati agricoli. I consorzi di tutela dei prodotti a denominazione di origine protetta possono contribuire al miglioramento qualitativo dei prodotti agricoli, garantendo una corretta informazione ai consumatori e consentendo loro di scegliere consapevolmente, non soltanto in considerazione del prezzo di vendita. La concorrenza non di prezzo, che tradizionalmente ha caratterizzato i mercati dei beni e dei servizi più sofisticati, si sta così rapidamente diffondendo anche ai mercati agricoli e conduce alla diversificazione della produzione agricola, superando la necessità di garantire il reddito degli agricoltori tramite la fissazione delle quantità prodotte e dei relativi prezzi di vendita.

Proprio al fine di evitare il mantenimento di un ambiente concorrenziale distorto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha considerato restrittive della concorrenza e vietate ai sensi della legge n. 287/90 le limitazioni quantitative ingiustificatamente imposte dai consorzi di tutela dei prodotti a denominazione di origine alle imprese associate¹¹. Le pratiche di numerosi consorzi conducevano infatti a rendere disponibili ai consumatori quantità di beni inferiori a quelle concorrenziali e stabilite imperativamente da una scelta collusiva delle imprese produttrici. In tal modo venivano imposti significativi aggravii di prezzo dei prodotti tutelati.

Le evidenti conseguenze negative per i consumatori finali non sono apparse all'Autorità necessarie e indispensabili al fine del raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione e di promozione dei prodotti agricoli e alimentari che i consorzi di tutela perseguono. Tali finalità possono efficacemente essere raggiunte attraverso strumenti di controllo e di vigilanza sulla qualità dei beni oggetto di tutela, senza la necessità di stabilire tetti massimi alle quantità prodotte.

¹¹ Decisione Consorzio per la Tutela del Formaggio Gorgonzola, Bollettino n. 46/98; decisione Consorzio del Prosciutto di San Daniele e Consorzio del Prosciutto di Parma, Bollettino n. 3/99.

b) Il ruolo delle Regioni e degli enti locali

Ampia parte della normativa che pone restrizioni in materia di accesso all'attività viene adottata localmente dalle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali. Ciò ostacola una valutazione complessiva delle diverse previsioni regolamentari, non essendo mai stato realizzato un censimento generale sulle restrizioni effettivamente in vigore a livello locale. Dal punto di vista concorrenziale il problema principale è rappresentato dal fatto che buona parte delle restrizioni regolamentari all'accesso non sono motivate dal perseguimento di interessi generali e risultano sostanzialmente rivolte alla protezione delle imprese e dei soggetti già operanti sul mercato, ostacolando le nuove iniziative. Laddove i poteri delle Regioni e degli enti locali discendano da leggi nazionali, le previsioni normative di riferimento si limitano generalmente a fornire principi e criteri di carattere generale che non devono essere interpretati dalle diverse amministrazioni in modo difforme e talvolta incoerente con lo spirito delle disposizioni nazionali. Particolare preoccupazione al riguardo suscitano le prospettive di applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 in materia di distribuzione commerciale dove alle Regioni e agli Enti Locali sono stati attribuiti compiti di grande rilievo.

La distribuzione commerciale

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, contenente la nuova disciplina della distribuzione commerciale, prevedeva all'articolo 6 che entro il 24 aprile 1999 le Regioni adottassero gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Numerose Regioni non hanno ancora provveduto agli adempimenti previsti. Sino all'adozione dei provvedimenti regionali risulta sospesa la possibilità di presentare domande di apertura di esercizi della media e grande distribuzione; inoltre, la mancata adozione delle disposizioni regionali preclude l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando un regime di notevole incertezza anche per quanto concerne la disciplina degli esercizi commerciali di piccole dimensioni.

Il contenuto dei provvedimenti regionali e la loro tempestiva emanazione rivestono un'importanza cruciale nel determinare l'effettiva portata liberalizzatrice della riforma avviata a livello nazionale. All'adozione degli indirizzi per l'insediamento delle

attività commerciali e ai criteri di programmazione urbanistica da parte della Regione è strettamente collegata la disciplina dei procedimenti di autorizzazione per le strutture di vendita. Per le medie strutture di vendita, le disposizioni regionali devono orientare l'adozione da parte dei Comuni dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni. Per le grandi strutture di vendita, la Regione partecipa direttamente al processo decisionale, orientandone e vincolandone l'esito.

In un parere espresso nel febbraio 1998 su una versione preliminare del decreto legislativo n. 114/98, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva ritenuto importante auspicare che le disposizioni contenute nella normativa nazionale, là dove lasciassero margini di discrezionalità interpretativa, fossero applicate dalle Regioni in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza¹². In questa prospettiva, l'obiettivo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b, del decreto legislativo n. 114/98, di "assicurare nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita il rispetto della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive" dovrebbe essere perseguito, non attraverso interventi di regolamentazione strutturale del mercato, ma avvalendosi appieno degli interventi, previsti dallo stesso decreto, volti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese. Inoltre, conformemente agli intenti di liberalizzazione del decreto, i divieti all'apertura di nuovi esercizi di media o grande dimensione dovrebbe essere limitato ai casi in cui tale apertura sia dannosa per specifici interessi pubblici di carattere generale, fondamentalmente di tipo urbanistico, evitando di introdurre vincoli alle nuove aperture unicamente in base alla considerazione degli effetti che ciò avrebbe sui concorrenti già operanti¹³.

Altre restrizioni regolamentari all'accesso

Oltre alla distribuzione commerciale, numerosi altri settori di attività economica sono soggetti, oltre che a un quadro di regole definite a livello nazionale, a estesi interventi di regolamentazione da parte delle Regioni e degli Enti locali. Nei vari livelli in cui si articola il controllo regolamentare si osserva una frequente coesistenza, accanto a misure volte a perseguire esigenze di interesse generale, di regole che ostacolano

¹² Parere relativo alla *Riforma della disciplina del commercio*, Bollettino n. 7/98.

¹³ Parere relativo alle *Misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/98 in materia di distribuzione commerciale*, Bollettino n. 9/99.