



MANUALE PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO CONCORRENZIALE DELLA REGOLAZIONE

I PRINCIPI





**Manuale per la valutazione
dell'impatto concorrenziale della
regolazione**

Volume I : I Principi

Versione 2.0

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

L'OCSE è un forum unico in cui i governi democratici di 34 Paesi lavorano insieme per affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali poste dalla globalizzazione. L'OCSE rappresenta anche l'avanguardia degli sforzi per comprendere i nuovi sviluppi e per fornire assistenza ai governi per la soluzione di problemi, quali la corporate governance, l'information economy e le questioni connesse all'invecchiamento della popolazione. L'OCSE offre una sede in cui i governi possono confrontare le varie esperienze politiche, trovare risposte a problemi comuni, identificare le migliori pratiche di intervento e lavorare per coordinare le politiche nazionali e internazionali.

I Paesi membri dell'OCSE sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Corea, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Islanda, Irlanda, Israele, Italia, Lussemburgo, Messico, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. La Commissione Europea prende parte alle attività dell'OCSE.

Le pubblicazioni OCSE diffondono su vasta scala i risultati della raccolta di dati, le ricerche relative a questioni economiche, sociali e ambientali effettuate dall'OCSE, come anche le convenzioni, le linee guida e i principi di riferimento concordati tra i Paesi membri.

Il presente documento è diffuso sotto la responsabilità del Segretariato Generale dell'OCSE. Le opinioni qui espresse e gli argomenti affrontati non riflettono necessariamente le posizioni ufficiali dei Paesi membri.

© OECD 2011

È possibile riprodurre, scaricare o stampare tutti i documenti OCSE. È possibile citare in altri documenti, presentazioni, blog, siti web e materiali didattici brani delle pubblicazioni, dei database e dei prodotti multimediali OCSE, purché l'OCSE sia appropriatamente citata come fonte di tali informazioni e proprietaria dei relativi diritti intellettuali. Tutte le richieste relative all'utilizzo commerciale o pubblico e ai diritti di traduzione devono essere sottoposte a rights@oecd.org. Le richieste di riproduzione parziale dei materiali OCSE per utilizzo commerciale o pubblico devono essere indirizzate al Copyright Clearance Center, all'indirizzo info@copyright.com, oppure al Centro Francese per lo sfruttamento dei diritti di riproduzione (CFC), contact@cfcopies.com.

PREMESSA

Una maggiore concorrenza in un Paese può migliorarne il rendimento economico, offrire opportunità imprenditoriali ai suoi cittadini e ridurre i costi di beni e servizi in tutti i settori economici. Tuttavia, sono numerose le disposizioni legislative e regolamentari che possono limitare la concorrenza nei mercati, e sono molte quelle il cui effetto va oltre quanto necessario per raggiungere i propri obiettivi strategici. I governi sono ora in grado di ridurre le restrizioni alla concorrenza non necessarie utilizzando il “Manuale di valutazione dell’impatto concorrenziale della regolazione” dell’OCSE. Il Manuale fornisce una metodologia generale per identificare le restrizioni non necessarie e per sviluppare politiche alternative e meno restrittive che comunque raggiungano gli obiettivi strategici prefissati. Uno degli elementi principali del Manuale è il test concorrenziale il quale, grazie a una serie di semplici domande, consente di selezionare quelle normative e quelle regolazioni che appaiono suscettibili di restringere la concorrenza, permettendo di concentrare risorse istituzionali, pur limitate, nelle aree in cui la valutazione dell’impatto concorrenziale della regolazione è più necessaria.

Tali elementi possono essere utilizzati nell’ambito dell’azione governativa principalmente in tre modi:

- per un esame dei progetti di legge o di regolazione (ad esempio, tramite programmi di valutazione dell’impatto della regolazione);
- per un esame della normativa esistente (nell’economia nel suo insieme o in settori specifici);
- dalle varie istituzioni impegnate nello sviluppo e nella revisione delle politiche governative, quali i Ministeri, quando redigono disposizioni normative, o le autorità di concorrenza, per le proprie valutazioni dell’impatto concorrenziali delle disposizioni legislative e regolamentari.

Il Manuale è formulato per un utilizzo a vari livelli, tanto di governo nazionale che federale o regionale. La ragione di tale flessibilità risiede nel fatto che le restrizioni alla concorrenza possono verificarsi a vari e numerosi livelli e la

valutazione dell'impatto concorrenziale è utile in ognuno di essi. Infatti, uno degli esempi meglio riusciti di riforma pro-concorrenziale ha avuto luogo in un sistema federale, quando l'Australia, a metà degli anni Novanta, ha attuato una vasta riforma pro-concorrenziale a livello nazionale e federale. Da allora, l'Australia ha registrato un ottimo rendimento economico e una crescita elevata e stabile che l'ha portata a divenire, da paese con un'economia di medio livello, a una delle economie più sviluppate tra i Paesi OCSE.

Gli strumenti presentati nel Manuale sono stati pensati per essere utilizzati anche da coloro che non hanno una specifica formazione economica o relativa alla politica della concorrenza. A livello istituzionale, i potenziali utenti potrebbero essere i Ministeri, gli uffici legislativi, quelli dei capi di governo e gli osservatori politici esterni. Il Manuale di valutazione dell'impatto concorrenziale è disponibile in varie lingue per aumentarne la diffusione e incoraggiare l'adozione.

I principi per la valutazione dell'impatto concorrenziale forniscono vari esempi dei benefici derivanti dalla concorrenza, introducono il test concorrenziale e illustrano alcuni dei modi attraverso i quali i governi possono valutare gli effetti concorrenziali delle proprie politiche. Il presente volume è accompagnato dalle Linee guida per la valutazione concorrenziale, che fornisce dettagliate indicazioni tecniche sulle questioni fondamentali da prendere in esame quando si effettua una valutazione dell'impatto concorrenziale. I due volumi insieme costituiscono il Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione. Sul sito dell'OCSE, www.oecd.org/competition/toolkit, è disponibile altro materiale correlato.

RINGRAZIAMENTI

Il Manuale di valutazione dell'impatto concorrenziale è stato predisposto dal Gruppo di lavoro n. 2 del Comitato Concorrenza dell'OCSE con il contributo dei membri di molte delegazioni di Paesi membri come di Paesi osservatori.

Nell'ambito del Segretariato Ocse, il documento è stato redatto da Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal e Marta Troya-Martinez. Il progetto di valutazione dell'impatto concorrenziale è condotto da Sean F. Ennis, della Divisione Concorrenza dell'OCSE.

Sophie Blondieau, Wendy Houet, Laurence Langanay ed Edward Smiley hanno contribuito alla predisposizione del documento.

INDICE

Capitolo 1	La valutazione dell'impatto concorrenziale e il test concorrenziale	9
Capitolo 2	Come la concorrenza comporta benefici per i consumatori	23
Capitolo 3	Integrazione della valutazione dell'impatto concorrenziale nell'azione politica e istituzionale	31
Capitolo 4	L'integrazione della valutazione concorrenziale nell'analisi dell'impatto della regolazione	41
Appendice	Raccomandazione del consiglio della valutazione concorrenziale.....	75

CAPITOLO 1

LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO CONCORRENZIALE E IL TEST CONCORRENZIALE*

Questo capitolo illustra il test concorrenziale e il suo ruolo nell'ambito del processo di valutazione della concorrenza. I lettori che abbiano già una conoscenza di tale argomento possono passare direttamente al Volume II, che illustra aspetti più tecnici

1. Introduzione

L'azione governativa ordinaria è finalizzata a promuovere e tutelare importanti obiettivi di politica pubblica. Di solito, esistono varie modalità per raggiungere tali obiettivi. Poiché il benessere dei consumatori è maggiore quando la concorrenza è più, piuttosto che meno, diffusa, è importante valutare gli effetti della regolazione sulla concorrenza nel momento in cui si confrontano le varie modalità di azione¹.

Il presente Manuale illustra come effettuare questa valutazione, fornendo un metodo pratico a uso dei legislatori per identificare le principali restrizioni alla concorrenza e, se possibile, per evitarle. Il Consiglio OCSE raccomanda l'applicazione della valutazione concorrenziale (si veda l'Appendice A).

Questo metodo utilizza, come primo passo, un insieme di domande iniziali - il test concorrenziale - che dimostrano in quali circostanze le disposizioni legislative e regolamentari siano potenzialmente suscettibili di restringere la concorrenza. Il test concorrenziale può aiutare il legislatore a concentrarsi sulle potenziali problematiche concorrenziali già in uno stadio preliminare di formulazione della regolazione.

* Questo capitolo è stato redatto da Sean F. Ennis e integrato dai dettagliati contributi di Rex Deighton-Smith e Vivek Ghosal.

¹ Esempi dei benefici derivanti dalla concorrenza sono illustrati nel Capitolo 2.

Sebbene la maggioranza delle normative non presenti alcun significativo rischio di pregiudizio alla concorrenza, il processo di valutazione concorrenziale, del quale il test concorrenziale rappresenta lo stadio iniziale, fornisce il quadro analitico necessario ai legislatori e ai politici per mitigare o evitare possibili problematiche concorrenziali. Ciò in quanto il test li aiuta a identificare le possibili alternative che possono ridurre o eliminare i potenziali pregiudizi alla concorrenza, pur consentendo il perseguimento degli obiettivi strategici desiderati.

La parte rimanente di questo capitolo illustra le quattro categorie di domande utilizzate nella conduzione del test concorrenziale e i primi provvedimenti che il legislatore deve intraprendere qualora la risposta a una di tali domande sia positiva.

2. Esistono limiti al numero e alla varietà dei fornitori? (Punto A del test concorrenziale)

Limitare il numero dei fornitori comporta il rischio di creare un potere di mercato² e di ridurre la rivalità concorrenziale. Nei casi in cui il numero dei fornitori diminuisca, si riduce la concorrenza (o si facilita la collusione) tra le imprese rimanenti e possono accrescersi per un singolo fornitore le possibilità di aumento dei prezzi. La risultante diminuzione della rivalità concorrenziale può ridurre gli incentivi a rispondere in maniera efficace alle istanze dei consumatori e nel lungo termine può comportare una riduzione dell'innovazione e dell'efficienza economica. Anche se esistono fondate ragioni strategiche perché il legislatore o il politico decidano in alcuni casi di limitare il numero o la varietà delle imprese presenti su un determinato mercato, come viene di seguito illustrato, i benefici strategici derivanti dall'imposizione di limiti all'entrata devono essere attentamente bilanciati dal fatto che, al contrario, un'entrata agevole da parte di nuovi fornitori può aiutare a prevenire l'esercizio del potere di mercato da parte degli operatori già presenti e attivi sul mercato in questione. L'esercizio del potere di mercato comporta prezzi più elevati, minore qualità dei servizi o dei beni offerti e minore innovazione.

² Il potere di mercato dei fornitori è rappresentato dalla loro capacità di aumentare autonomamente e profittevolmente i prezzi o diminuire il livello della qualità o l'innovazione di un bene o di un servizio, rispetto a quanto accadrebbe in un mercato concorrenziale.

Test Concorrenziale

Un'ulteriore approfondita valutazione concorrenziale dovrebbe essere condotta se nella proposta di regolazione è previsto anche solo uno dei 4 effetti di seguito descritti:

(A) Limitazioni al numero e alla varietà dei fornitori

Ciò si verifica se il progetto di regolazione:

1. garantisce diritti esclusivi a un'impresa per la fornitura di determinati beni o servizi
2. richiede licenze, permessi o un processo di autorizzazione come requisiti per operare su un certo mercato
3. limita la capacità di fornitura di determinati beni o servizi per alcuni tipi di imprese
4. aumenta in maniera significativa i costi di entrata o di uscita dal mercato per le imprese
5. crea una barriera geografica alla capacità delle imprese di fornire beni o servizi, all'investimento di capitali o al processo di fornitura.

(B) Limitazione della capacità concorrenziale dei fornitori

Ciò può verificarsi se il progetto di normativa:

1. limita la capacità delle imprese di fissare i prezzi dei beni o servizi forniti
2. limita la libertà delle imprese di pubblicizzare o commercializzare i propri beni o servizi
3. istituisce criteri di misurazione della qualità del prodotto che comportino vantaggi per determinati operatori rispetto ai concorrenti, o che risultano superiori al livello prescelto da dei consumatori informati
4. aumenta in maniera significativa i costi di produzione per alcune imprese rispetto ad altre (in particolare trattando i nuovi entranti sul mercato in maniera diversa rispetto agli operatori già presenti sullo stesso mercato).

(C) Riduce gli incentivi delle imprese a competere in maniera vigorosa

Ciò può verificarsi se la proposta:

1. crea un regime di auto-regolazione o co-regolazione
2. richiede o incoraggia la fornitura di informazioni sulla produzione, sui prezzi, sulle

vendite o sui costi del fornitore

3. esenta l'attività di un determinato settore o gruppo di imprese dall'applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza
4. riduce la mobilità dei clienti tra vari fornitori di beni o servizi aumentando i costi espliciti o impliciti del trasferimento da un fornitore a un altro.

(D) Limitazione delle possibilità di scelta e delle informazioni disponibili ai consumatori

Ciò può verificarsi se la proposta:

1. limita la capacità di scelta del fornitore da parte dei consumatori
2. riduce la mobilità dei clienti tra i vari fornitori di beni o servizio, aumentando i costi di trasferimento impliciti o espliciti
3. modifica in maniera sostanziale le informazioni necessarie ai consumatori per effettuare scelte efficienti di acquisto

2.1. Il conferimento di diritti esclusivi (punto A1 del test concorrenziale)

Il conferimento di diritti esclusivi sulla produzione di un determinato bene o per la fornitura di un certo servizio rappresenta l'istituzione di un monopolio privato regolamentato. Storicamente, i diritti esclusivi sono stati frequentemente garantiti nell'ambito del cosiddetto "monopolio naturale"³. La concessione di diritti esclusivi, in particolare se di lunga durata, è stata spesso considerata un mezzo per favorire grossi investimenti infrastrutturali, che non sarebbero stati effettuati in mancanza dell'incentivo assicurato dal diritto esclusivo e dalla certezza dell'accesso al mercato in questione. Tuttavia, in alcuni casi, i diritti esclusivi vengono conferiti in situazioni in cui la giustificazione del monopolio naturale non trova applicazione.

I diritti esclusivi sono sotto molti aspetti una forma estrema di barriera all'entrata. Essi possono comportare la fissazione di prezzi di monopolio e altri tipi di problemi connessi all'esercizio del potere di mercato che potrebbe risultare difficile evitare totalmente grazie alla regolazione, poiché i legislatori spesso falliscono o raggiungono solo scarsi risultati nella prevenzione dell'esercizio del

³ Si verifica un monopolio nel caso in cui un bene o un servizio possa essere ragionevolmente acquistato soltanto da un fornitore. In un "monopolio naturale", un determinato fornitore può produrre la desiderata quantità del bene o del servizio in maniera più efficiente e a un prezzo totale inferiore di quanto farebbero due o più eventuali fornitori.

potere di mercato e nella tutela dei consumatori. Di conseguenza, tali diritti dovrebbero essere limitati e concessi soltanto con grande cautela e dopo attenta considerazione dei costi associati al conferimento del diritto esclusivo, della sua durata e delle possibili alternative a disposizione per il raggiungimento dei medesimi obiettivi strategici.

2.2. Il requisito di licenza o di autorizzazione (punto A2 del test concorrenziale)

La richiesta di una licenza o di un'autorizzazione per operare su un determinato mercato necessariamente restringe l'entrata al mercato stesso. I requisiti relativi alla qualità possono assumere la forma di standard minimi di qualificazione accademica e/o di esperienza lavorativa pregressa e possono comprendere anche il buon nome di un'impresa. Ad esempio, i cosiddetti test di onorabilità sono pratica comune nella finanza per la partecipazione in qualità ufficiale ai consigli di amministrazione societari. In alcuni casi, può essere applicato un test di "interesse generale" che richieda ai potenziali entranti di dimostrare la "necessità" effettiva di ampliare l'offerta di beni o servizi e, talvolta, è richiesta anche la dimostrazione che la loro entrata nel mercato non avrà un impatto negativo sulle attività imprenditoriali degli operatori già presenti. In casi estremi, può essere fissato il numero di licenze disponibili.

I requisiti relativi alle licenze o alle autorizzazioni sono spesso più stringenti, travalicano gli obiettivi di tutela del consumatore e possono inutilmente ridurre la capacità di scelta del consumatore e creare un'artificiosa scarsità di beni o servizi, risultante in prezzi più elevati. Anche se i sistemi di licenze hanno spesso come legittimo obiettivo la tutela del consumatore, tali barriere frequentemente si rivelano una protezione dalla concorrenza per le imprese già presenti sul mercato in questione. È necessario prestare attenzione al fatto che il requisito di licenza o di autorizzazione non divenga più oneroso di quanto necessario per raggiungere in maniera adeguata gli obiettivi prefissati.

2.3. Limiti alla capacità di alcuni tipi di imprese di fornire determinati beni o servizi (punto A3 del test concorrenziale)

In alcuni casi, i governi limitano le capacità delle imprese di svolgere una certa attività imprenditoriale. Ad esempio, alcuni governi richiedono che tutti gli agenti immobiliari forniscano obbligatoriamente un insieme di servizi indicati dal governo stesso, limitando o vietando la fornitura degli stessi servizi da parte di agenti immobiliari che offrono servizi minimi e a basso costo, o da parte di agenti che

richiedono compensi a forfait⁴. Tali restrizioni sono spesso eccessive poiché limitano in maniera indebita il numero dei potenziali fornitori, riducendo inoltre la concorrenza tra imprese e comportando prezzi più elevati o condizioni contrattuali meno desiderabili per i consumatori.

Nei casi in cui si cerca di perseguire obiettivi di politica regionale o di favorire le imprese di minori dimensioni, le alternative meno pregiudizievoli per la concorrenza comprendono i sussidi economici diretti e/o la concessione di benefici fiscali, norme più favorevoli per le imprese situate in una certa regione o di minori dimensioni, o l'utilizzo di campagne pubblicitarie o educative.

2.4. Aumenti significativi dei costi di entrata o di uscita da un mercato (punto A4 del test concorrenziale)

Tutte le disposizioni legislative regolamentari che aumentano i costi di entrata o di uscita da un certo mercato tendono a scoraggiare alcune tra le imprese potenzialmente interessate a operarvi e, di conseguenza, entro un certo periodo di tempo, tendono a ridurre il numero degli operatori presenti sul mercato stesso. Esempi di questo tipo di regolazione comprendono: rigidi requisiti di collaudo di un prodotto e la richiesta di soddisfare elevati requisiti relativi, ad esempio, a titoli di studio o a determinate conoscenze tecniche. I governi sono intervenuti in alcuni casi per ridurre l'impatto di tali norme sulla concorrenza, formulando particolari esenzioni. Ad esempio, i produttori di prototipi di automobili, frequentemente, sono esentati dall'applicazione delle norme relative ai collaudi, o sono soggetti a collaudi con protocolli meno onerosi.

2.5. Restrizioni al flusso geografico di beni, servizi, capitali e manodopera (punto A5 del test concorrenziale)

La regolazione, spesso come strumento di politiche regionali, può in alcuni casi limitare il flusso transfrontaliero di beni, servizi, capitali e/o manodopera. Tali limiti, tuttavia, restringono in maniera artificiale l'area geografica entro la quale può esercitarsi la concorrenza per la fornitura di un bene o di un servizio. Ciò può diminuire il numero delle imprese presenti sul mercato e potrebbe consentire ai fornitori già operanti in una certa area geografica di esercitare il proprio potere di mercato e aumentare i prezzi.

Le restrizioni dovrebbero essere valutate in base alla possibilità che i) esista un chiaro legame tra esse e il raggiungimento di specifici obiettivi strategici, ii) che tali

⁴ Si veda http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforsevice.htm.

restrizioni rappresentino il mezzo meno intrusivo ma necessario per il raggiungimento di quegli obiettivi, iii) che a seguito di un'analisi ragionata risulti come i detti obiettivi siano raggiungibili grazie alla restrizione in questione e, iv) che le norme dispongano esplicitamente che quest'ultima venga applicata limitatamente a un periodo di tempo certo e definito.

Esiste, come conseguenza dell'attività di pressione esercitata da coloro che beneficiano di tali restrizioni, il rischio concreto che da temporanee le restrizioni diventino quasi permanenti. Anche in questo caso è possibile trovare alternative migliori che comunque comportino il conseguimento dell'obiettivo prefissato dalla regolazione, come ad esempio sostegni economici diretti e un trattamento regolamentare più favorevole.

3. Esistono limiti alla capacità concorrenziale delle imprese? (punto B del test concorrenziale)

La regolazione può influenzare la capacità di competere delle imprese in vari modi, non tutti trattati in questa sede, che includono le restrizioni alla pubblicità e alla commercializzazione di prodotti e servizi, la fissazione di standard relativi alla qualità del prodotto o del servizio fornito e i controlli sui prezzi applicati. Tali limiti possono ridurre l'intensità e l'estensione della rivalità concorrenziale, consentendo agli operatori di aumentare i prezzi e di fornire al consumatore una minore quantità di prodotti.

3.1. Controlli sui prezzi applicati a beni e servizi (punto B1 del test concorrenziale)

I governi spesso regolano i prezzi nei settori soggetti a monopolio tradizionale, quali ad esempio i servizi pubblici. Queste tipologie di controllo sui prezzi sono probabilmente utili per i consumatori e servono a controbilanciare la mancanza di alternative di questi ultimi per la prestazione di tali servizi. Tuttavia, il controllo dei prezzi può essere applicato anche in situazioni in cui esistono numerosi e potenziali fornitori per lo stesso consumatore. Quando vengono fissati dei prezzi minimi, nell'ambito di un tale scenario, le imprese che applicano tariffe più basse non sono in grado di conquistare nuove quote di mercato offrendo ai consumatori un valore aggiunto. Nel caso in cui sono fissati dei prezzi massimi per l'impresa l'incentivo a innovare può diminuire in maniera sostanziale, poiché non è più necessario offrire prodotti nuovi e migliori e inoltre ci si può coordinare con i propri concorrenti per concordare un prezzo massimo comune.

La regolazione del prezzo minimo costituisce talvolta una risposta a una concorrenza di prezzi estremamente forte. In questi casi, la regolazione del prezzo

minimo è in genere considerata un mezzo per tutelare le imprese di minori dimensioni da una concorrenza “sleale”. Le conseguenze di questo tipo di regolazione meritano un’attenta valutazione poiché il risultato può essere quello di avere prezzi più elevati per il consumatore o una domanda insoddisfatta di beni o servizi. Le regolazioni del prezzo massimo sono spesso introdotte come necessario corollario alle restrizioni all’entrata. Un’alternativa sarebbe consentire il libero accesso al mercato in questione.

3.2. *Restrizioni alla pubblicità e alla commercializzazione dei prodotti (punto B2 del test concorrenziale)*

La regolazione che disciplina la promozione o la commercializzazione di beni e servizi è intesa spesso a reprimere la pubblicità ingannevole. In alcuni casi le restrizioni alla pubblicità sono volte a ridurre la visibilità di prodotti ritenuti socialmente negativi, o di consumo eccessivo. In altri casi, può essere limitata la pubblicità rivolta a gruppi di consumatori ritenuti “vulnerabili”, quali, ad esempio, i minori. Le restrizioni di questo genere, se circoscritte e chiaramente delimitate, comportano significativi benefici sociali.

In molti casi, tuttavia, le restrizioni alla pubblicità e alla commercializzazione di un bene o di un servizio hanno una portata troppo ampia e restringono indebitamente la concorrenza, risultando particolarmente onerose per le imprese che potrebbero accedere a un certo mercato, poiché limitano la capacità di queste ultime di informare i consumatori della loro presenza sul mercato in questione e della natura e qualità dei beni o dei servizi che sono in grado di offrire. Una valida alternativa è rappresentata dal complesso di disposizioni legislative e regolamentari che limitano e vietano la pubblicità ingannevole.

3.3. *Determinazione di standard di qualità del prodotto che garantiscano un indebito vantaggio per alcuni fornitori a discapito di altri o che rappresentino uno standard più elevato rispetto a quello richiesto da dei consumatori ben informati (punto B3 del test concorrenziale)*

La regolazione che istituisce criteri e standard spesso assicura benefici ai consumatori e aiuta a promuovere nuove tipologie di prodotto, garantendo la compatibilità dei nuovi prodotti offerti da differenti operatori. Tuttavia, la determinazione di standard può anche comportare degli indebiti vantaggi per alcune imprese rispetto ad altre. Un esempio molto comune è rappresentato dalla regolazione a tutela dell’ambiente che pone limiti alle emissioni consentite di sostanze moderatamente nocive. Anche se tale limitazione risulta senz’altro opportuna al fine della tutela della salute pubblica, questo tipo di regolazioni potrebbe comunque essere formulate in modo tale da avvantaggiare un ridotto

numero di operatori rispetto ad altri, ad esempio richiedendo l'utilizzo di una particolare tecnologia di smaltimento o determinando criteri indebitamente stringenti e di difficile o impossibile soddisfazione per imprese non adeguatamente attrezzate. Un ulteriore esempio nel quale la determinazione di standard può avere un significativo impatto anti-concorrenziale è rappresentato dalla fissazione di standard minimi di qualità per determinati tipi di prodotto. Lo standard di qualità spesso si pone come legittimo obiettivo la tutela del consumatore da rischi associati all'utilizzo di un certo prodotto. Tuttavia, quando alcuni consumatori preferiscono prezzi inferiori rispetto a prodotti più sicuri, appare meno chiara la necessità di fissare un tale standard. In questo modo, viene impedito ai consumatori di acquistare un prodotto a prezzi più bassi, anche se di qualità relativamente inferiore, ma che comunque essi preferiscono, sebbene informati dei rischi associati alla sua fruizione.

Spesso esistono delle alternative a norme più stringenti relative alla qualità dei prodotti. Ad esempio, quando l'obiettivo è rappresentato dal soddisfacimento di standard minimi per ragioni di tutela del consumatore si potrebbe richiedere che al consumatore siano obbligatoriamente fornite informazioni sulle caratteristiche del prodotto in questione. Nel caso in cui vengano contemplati cambiamenti significativi degli standard relativi alle emissioni nocive consentite, le istituzioni potrebbero cercare di minimizzarne l'impatto anticoncorrenziale consentendo lo scambio dei diritti di emissioni nocive tra imprese, o fornendo assistenza alle imprese di minori dimensioni affinché si attrezzino per soddisfare i nuovi requisiti.

3.4. *Aumento dei costi di alcune imprese rispetto ad altre (punto B4 del test concorrenziale)*

Talvolta la regolazione hanno come effetto non voluto quello di aumentare i costi sopportati da alcune imprese rispetto ad altre. Una delle origini dell'asimmetria dei costi è quella regolazione che, in maniera ingiustificata, richiede l'utilizzo di una determinata tecnica di produzione rispetto a un'altra. Un'altra fonte è la "clausola sui diritti acquisiti", grazie alla quale si esentano dall'applicazione di una certa regolazione gli operatori già presenti sul mercato al momento dell'approvazione della norma, che però viene applicata ai nuovi entranti. Tali provvedimenti possono, di conseguenza, distorcere le dinamiche concorrenziali nel settore, aumentando in maggior misura i costi di alcune imprese rispetto a quelli sopportati da altre. Ciò può ostacolare l'entrata di nuovi operatori sul mercato, ridurre l'innovazione e abbassare l'intensità della pressione concorrenziale. Anche se la creazione di differenze di costo può essere dannosa, questo non vuol dire che la regolazione debba cercare in positivo di uniformare i costi delle imprese.

Per quanto riguarda i requisiti applicati al mercato del lavoro, la clausola dei diritti acquisiti è spesso utilizzata in base alla convinzione che un'esperienza professionale vasta e lungamente maturata equivalga a un elevato livello di istruzione formale. In relazione alle tecnologie di produzione, le clausole sui diritti acquisiti vengono applicate per garantire che trascorra un adeguato periodo di tempo per consentire di ammortizzare i costi non recuperabili derivanti da investimenti precedenti. L'impatto anticoncorrenziale delle clausole sui diritti acquisiti può essere minimizzato garantendo che esse abbiano una durata limitata. Più in generale, sarebbe appropriato un certo scetticismo nei confronti degli argomenti in favore dell'adozione di questo tipo di clausole, che sono spesso applicate in difesa di interessi acquisiti e per ostacolare la concorrenza potenziale.

4. Esistono riduzioni degli incentivi alle imprese a competere? (punto C del test concorrenziale)

La regolazione può influenzare il comportamento delle imprese non soltanto modificando la loro capacità di competere, ma anche modificando gli incentivi affinché adottino comportamenti corretti dal punto di vista di una sana rivalità concorrenziale. Due delle ragioni principali per cui le imprese potrebbero rinunciare a una sana concorrenza sono, in primo luogo, che alcuni tipi di regolazione possono facilitare il coordinamento tra le imprese e, in secondo luogo, che alcune forme di regolazione possono ridurre la volontà, la capacità o l'incentivo dei clienti a passare da un fornitore a un altro. Esistono altre ragioni per le quali le imprese rinunciano a competere tra loro in maniera efficace, quali ad esempio i limiti alle quote di profitto o di mercato, che riducono il potenziale beneficio economico derivante dalla concorrenza. Un comportamento assimilabile a un cartello⁵ può facilmente verificarsi in presenza di regimi di auto o co-regolazione, che aumentano la quota di produzione di un'impresa o le informazioni disponibili sui prezzi, o esentano un certo settore o un mercato dall'applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza. I cartelli sono dannosi perché limitano la produzione e aumentano i prezzi, peggiorando le condizioni economiche dei consumatori. I rischi relativi a un'attività di cartello devono essere compensati dai potenziali benefici dell'auto-regolazione, quali ad esempio una più rapida certificazione delle tecnologie innovative.

⁵ Si verifica un cartello nel caso in cui imprese concorrenti concludano un'intesa con l'obiettivo di limitare la concorrenza, ad esempio grazie alla fissazione dei prezzi, la restrizione dell'offerta, la divisione del mercato o l'alterazione delle procedure di gara, con il conseguente aumento dei propri profitti collettivi.

4.1. *Auto-regolazione e co-regolazione (punto C1 del test concorrenziale)*

Nel caso in cui un settore o un'associazione professionale assumano la completa responsabilità di regolamentare la condotta dei propri membri, in assenza di un'azione legislativa istituzionale e diretta (ma spesso dietro richiesta del governo stesso), viene utilizzato il termine di "auto-regolazione". Quando invece un governo fornisce sostegno legislativo a norme formulate almeno in parte da associazioni industriali o professionali, si parla di "co-regolazione". Le strutture di auto e di co-regolazione possono comportare benefici concreti assicurando standard adeguati e tecnologicamente avanzati.

Tuttavia, tali strutture possono avere anche significativi impatti anticoncorrenziali. In particolare, le associazioni industriali e/o professionali sono spesso portate ad adottare norme che riducono gli incentivi o le opportunità per una sana concorrenza tra fornitori di beni o servizi, ponendo ad esempio limitazioni alla pubblicità e stabilendo regole che impediscono di applicare sconti sui prezzi. Inoltre, i requisiti di qualificazioni indebitamente stringenti possono limitare le entrate sul mercato in questione. I governi dovrebbero comunque avere la sempre la possibilità di impedire ad associazioni industriali e/o professionali di utilizzare i propri poteri regolatori in maniera anticoncorrenziale. Si dovrebbero quindi riservare il diritto, attribuito a istituzioni governative qualificate, di approvazione, o di non approvazione, delle norme proposte dalle associazioni prevedendone, se necessario, la sostituzione con alternative proprie, nel caso l'associazione in questione persistesse nella proposta di norme inaccettabili.

4.2. *Richiesta di pubblicazione delle informazioni relative ai prezzi praticati, alla produzione o alle vendite di un'impresa (punto C2 del test concorrenziale)*

La regolazione che richiede agli operatori presenti su un certo mercato la pubblicazione di informazioni relative ai prezzi applicati o ai livelli di produzione raggiunti può, in realtà, facilitare la formazione di cartelli, considerando che uno degli elementi chiave per la creazione di un accordo di cartello è che i partecipanti a esso siano in grado di controllare efficacemente i comportamenti di mercato dei loro concorrenti (o complici). È più facile si verifichino accordi di cartello su quei mercati in cui opera un minor numero di imprese, in cui le barriere all'entrata siano elevate, i prodotti offerti dai diversi operatori abbiano caratteristiche omogenee e le informazioni relative ai prezzi o ai cambiamenti nella produzione sono agevolmente e tempestivamente disponibili.

La regolazione che richiede la pubblicazione di informazioni quali i prezzi e i livelli produttivi può essere adottata per aumentare l'informazione dei consumatori

e, in alcuni casi, può anche migliorare l'efficienza dei mercati in questione. Tuttavia, quando la costituzione di un cartello è possibile, è anche plausibile attendersi che una richiesta di questo genere comporti un effetto negativo. Esistono delle alternative alla pubblicazione di tutti i dati raccolti. Nel caso in cui le informazioni vengano raccolte per formulare una certa politica istituzionale, non vi è necessità di pubblicarle integralmente. Se lo scopo è quello di agevolare i consumatori o fornire delle statistiche generali, la diffusione di statistiche aggregate è certo di minor aiuto ai cartelli rispetto alla pubblicazione integrale di statistiche dettagliate e specifiche.

4.3. *Esenzioni dall'applicazione della normativa sulla concorrenza (punto C3 del test concorrenziale)*

In molti Paesi, particolari tipi di imprese o settori economici beneficiano di esenzioni dall'applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza. In alcuni casi, tali settori sono soggetti a una propria, specifica legge sulla concorrenza. In altri casi, non esiste nessuna limitazione ai comportamenti anticoncorrenziali posti in essere in tali settori. Nel caso in cui esista una deroga sostanziale all'applicazione generale della normativa sulla concorrenza, sussiste anche il rischio concreto che si verifichino degli accordi di cartello, degli abusi legati ai prezzi e che vengano realizzate operazioni di concentrazione anticoncorrenziali⁶.

Nel caso in cui è identificato un motivo razionale e specifico per il perdurare di un'esenzione, è necessario prendere in considerazione dei mezzi attraverso i quali minimizzarne la portata. Ad esempio, un monopolio autorizzato per legge che richieda che un determinato prodotto sia venduto dal produttore a un solo intermediario autorizzato è una soluzione peggiore rispetto a un sistema che, pur non vincolandoli, consenta agli stessi produttori di siglare un accordo cooperativo per le vendite.

5. *Esistono limiti alla possibilità di scelta e alle informazioni disponibili ai consumatori? (punto D del test concorrenziale)*

5.1. *Limiti alla capacità di scelta del fornitore da parte dei consumatori*

La regolazione in alcuni casi limita le possibilità di scelta disponibili per i consumatori. Ad esempio, una certa normativa può costringere i consumatori a usufruire di servizi medici soltanto in una determinata zona. Tale normativa può

⁶ Una concentrazione è la formazione di un'unica impresa risultante dalla combinazione di due (o più) imprese in precedenza indipendenti.

limitare la qualità delle cure mediche prestate e impedire a quei consumatori che fossero disposti a viaggiare (ad esempio, per recarsi in un ospedale o una clinica con una lista di attesa più breve o una migliore reputazione) di farlo.

I limiti alla capacità di scelta dei consumatori possono essere dannosi, poiché le imprese presenti sul mercato potrebbero avere minori incentivi a soddisfare i consumatori fornendo prodotti o beni della qualità desiderata, e ancor meno incentivi a mantenere i prezzi bassi, mentre potrebbero fornire ai consumatori un prodotto diverso da quello desiderato realmente.

5.2. *Riduzione della mobilità dei consumatori grazie all'aumento dei costi di trasferimento da un operatore a un altro (punto D2 del test concorrenziale)*

La regolazione può avere l'effetto di rendere i consumatori più o meno propensi a trasferire la propria capacità di acquisto di un bene o di un servizio da un operatore all'altro, influenzando i cosiddetti "costi di trasferimento", vale a dire i costi espliciti e impliciti sopportati da un consumatore durante il processo di trasferimento. Dei costi di trasferimento possono sussistere per una serie di ragioni, che vanno dall'eccessiva durata delle scadenze contrattuali al fatto che la prestazione di determinati beni o servizi è collegata a un operatore in maniera tale da rendere poco conveniente il passaggio a un altro, come ad esempio il collegamento di un certo numero telefonico a un determinato prestatore di servizi telefonici. Qualora un consumatore debba affrontare costi di trasferimento elevati, le imprese sono in grado di imporre prezzi più alti per i propri beni o servizi. Le imprese, quindi, cercano frequentemente di imporre costi di trasferimento elevati, in alcuni casi promuovendo politiche che li prevedano esplicitamente.

L'effetto pro-concorrenziale della riduzione o dell'eliminazione dei costi di trasferimento può essere di ampia portata, e quindi il legislatore dovrebbe cercare di evitare tutte quelle politiche che favoriscono l'aumento di tali costi per i consumatori. Nel caso in cui esista un concreto rischio di imposizione di costi di trasferimento, sarebbe consigliabile inserire, nella struttura regolamentare prevista, delle norme che ne limitino o ne vietino l'imposizione. È anche necessario prestare la debita attenzione affinché vengano presi in considerazione i legittimi costi di trasferimento dei consumatori.

5.3. *Modifica in maniera sostanziale delle informazioni necessarie ai consumatori per effettuare scelte efficienti di acquisto*

Quando un governo intraprende un'azione deregolamentatrice, e apre mercati che in precedenza risultavano chiusi, viene richiesto ai consumatori di effettuare

scelte tra prodotti che prima non erano disponibili. Un esempio di questa situazione si verifica quando il consumatore deve scegliere il fornitore di energia elettrica. Se al consumatore viene assicurata la possibilità di approvvigionarsi in un mercato del tutto nuovo, può risultare più difficile valutare le varie offerte e distinguere il fornitore buono da quello cattivo. Il pericolo che ne può derivare, in assenza del requisito informativo dovuto alla “nuova” natura del prodotto in questione, è che le riforme possono essere revocate a causa dei reclami da parte dei consumatori relativamente al fatto che le imprese approfittano della loro inesperienza.

In tali circostanze, sarebbe meglio accompagnare la creazione di nuovi mercati con la previsione di determinati requisiti di informazione che tutelino i consumatori, fornendo loro dei punti di riferimento ai quali comparare le varie offerte.

6. Quando la risposta è affermativa

L'identificazione delle disposizioni normative e regolamentari che indebitamente limitano la concorrenza è il primo, importante passo per migliorare la qualità generale della regolazione stessa. Le domande elencate nel test concorrenziale forniscono un'affidabile base iniziale per l'identificazione di quelle norme che possono provocare un impatto anticoncorrenziale. I sottogruppi indicati per ciascuna categoria di domande illustrano le principali, ma non esclusive, modalità attraverso le quali la regolazione possono indebitamente ridurre una sana rivalità sui mercati.

Con il test concorrenziale, solo una minoranza di disposizioni sarà ritenuta suscettibili di restringere potenzialmente l'attività sul mercato. Nel caso in cui, tuttavia, il test concorrenziale suggerisca che esiste un'eccessiva restrizione potenziale dell'attività sul mercato, è necessario prendere in considerazione la possibilità di effettuare una più completa valutazione della situazione concorrenziale. Il Capitolo 4 illustra come effettuare tale valutazione. Il Capitolo 3 descrive invece come integrare la valutazione della concorrenza nell'ambito dell'azione politica e governativa.

CAPITOLO 2

COME LA CONCORRENZA COMPORTA BENEFICI PER I CONSUMATORI*

Questo capitolo fornisce vari esempi di come la concorrenza comporti benefici sostanziali ai consumatori

Una delle ragioni principali per intraprendere una riforma dei mercati è che i governi stanno sempre più riconoscendo i benefici apportati dalla concorrenza¹. Il Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione intende fornire ai governi degli strumenti pratici per limitare le restrizioni eccessive alla concorrenza. Ma prima di utilizzare tali strumenti, vale la pena considerare perché un aumento della concorrenzialità tra le imprese sia un obiettivo da perseguire.

La concorrenza tra imprese può comportare miglioramenti di efficienza nella produzione, con nuovi e migliori prodotti offerti ai consumatori grazie all'innovazione, e può provocare un aumento di crescita economica e del benessere dei consumatori stessi. Da un punto di vista più ampio, la concorrenza tra imprese in genere comporta prezzi inferiori e maggiori possibilità di scelta. Uno dei modi migliori per comprendere appieno tali benefici è quello di osservarne degli esempi, alcuni dei quali sono illustrati nel Riquadro n. 1. Tali esempi intendono fornire una dimostrazione dei benefici complessivi derivanti dalla concorrenza senza necessariamente addentrarsi nelle varie restrizioni regolatorie.

* Gli esempi illustrati in questo capitolo sono stati raccolti da Vivek Ghosal

¹ In molti settori deregolamentati, come le telecomunicazioni, l'elettricità e il trasporto aereo, uno dei benefici della concorrenza è stato quello di ridurre con il tempo le capacità eccessive create durante il periodo di regolazione, portando a una maggiore efficienza nella produzione e a una diminuzione dei prezzi per i consumatori. Muris (2002) sottolinea il fatto che, dato che molti settori si stanno privatizzando o liberalizzando in tutto il mondo, i governi stanno riconoscendo con chiarezza i benefici della concorrenza.

Riquadro n. 1. Esempi di benefici per i consumatori derivanti**1. Porti per spedizioni beni.**

Negli anni Settanta l'Argentina ha iniziato a privatizzare alcuni tipi di servizi marittimi. Questa fase della privatizzazione non ha avuto molto successo in termini di produttività. Gli investimenti pubblici nelle infrastrutture sono rimasti bassi, il sistema era sovra-regolamentato e le istituzioni portuali inadeguate. Negli anni Novanta, fu consentito a delle imprese private di iniziare a operare nei porti di proprietà statale e al contempo di costruire nuovi porti o di investire nelle proprie infrastrutture. Nel caso del porto della città di Buenos Aires, i sei terminali di cui era dotato furono dati in concessione a cinque diverse imprese private, mentre l'autorità portuale manteneva la proprietà dell'infrastruttura (modello portuale a proprietario unico). Come risultato delle riforme, l'handling dei cargo navi da carico è aumentato del 50% tra il 1990 e il 1995, la produttività ha avuto un balzo del 275% e i porti dell'Argentina sono divenuti i meno cari dell'America Latina. Nel 1997, l'handling dei cargo di Puerto Nuovo ha superato quello di Santos (Brasile), il maggior porto del Sud America. Imprese private hanno acquistato partecipazioni per la costruzione di nuovi porti, come nel caso del terminal a Zarate.

Fonte:

Lourdes Trujillo e Tomás Serebrisky. "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenger Ahead," World Bank, 2004, disponibile presso: http://www.worldbank.org/wbi/regulation-pdfs/portreform_argentina.pdf

"Infrastructure in Trade and Economic Development", World Trade Report, World Trade Organization, 2004, disponibile presso: http://www.wto.org/English/rse_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf

2. Distribuzione commerciale.

Gli effetti dell'aumento della concorrenza nel settore della vendita al dettaglio di generi alimentari e di altri tipi di esercizi commerciali sono stati notati in molti studi. Per quanto riguarda i mercati statunitensi, Hausman e Liebttag hanno osservato che quando Wal-Mart fa la sua entrata in un certo mercato, i suoi prezzi sono inferiori del 10 e del 25%, per i medesimi prodotti da altre grandi catene commerciali quali, Kroger, Publix e Target e altri. Wal-Mart ha aperto un supermercato a Houston, vicino a uno già esistente di Kroger, e le vendite di quest'ultimo sono precipitate del 10%, sebbene i suoi prezzi fossero diminuiti all'arrivo del concorrente. Questo effetto indica che i consumatori hanno tratto dei benefici dall'entrata di Wal-Mart sul mercato. Ulteriori benefici della concorrenza collegati alla comparsa di supermercati sono i seguenti: (a) la proposta di nuovi prodotti e una maggiore varietà di beni nei punti vendita; (b) rinnovamento dei punti vendita stessi con corsie più ampie, migliore illuminazione e disposizione dei prodotti; (c) aumento del numero delle casse. Gli sforzi effettuati tramite la regolazione per prevenire l'apertura di questo genere di punti vendita della grande distribuzione impediscono il raggiungimento dei benefici sui prezzi per i consumatori.

Fonti:

Jerry Hausman e Ephraim Liebttag. "Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart", disponibile presso: <http://econ-www.mit.edu/files/1765>

"Wal-Mart Throws and Undercut at Target." The Washington Post, December 16, 2005, disponibile presso: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

3. Trasporti ferroviari.

Lalive e Schmutzler (2007) hanno studiato gli effetti dell'introduzione della concorrenza nel settore del trasporto ferroviario locale passeggeri nello stato tedesco di Baden-Württemberg (uno dei maggiori Stati della Germania) durante il periodo 1994-2004. Hanno osservato che, dopo dieci anni dall'introduzione della riforma, l'impresa DB Regio era ancora l'operatore dominante, e i suoi concorrenti, gli operatori NE, avevano aumentato le proprie quote di mercato passando dal 3%, registrato all'introduzione della riforma, al 13,2% nel 2004. Hanno rilevato che la frequenza del servizio nel Baden-Württemberg è aumentata in maniera sostanziale nel periodo dal 1994 al 2004 e la frequenza del servizio delle linee ferroviarie operanti in regime di concorrenza si era sviluppata in modo più favorevole rispetto alle linee in monopolio. Inoltre, è stato osservato: (1) un aumento del 29% nel trasporto totale; (2) un maggior aumento nel gruppo gestito in un regime concorrenziale (il 45% rispetto al 22% del gruppo gestito in monopolio); e (3) un aumento, da 19 a 39, del numero delle linee operate almeno in parte dai concorrenti di DB Regio. Nel complesso, si può concludere che l'introduzione di una maggiore concorrenza nel settore ha comportato un aumento della quantità (frequenza del servizio) e servizi più convenienti a disposizione dei consumatori.

Fonte:

Rafael Salive e Armin Schmutzler. "Exploring the Effects of Competition for Railway Markets," Università di Zurigo, February 2007, disponibile presso: <http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

4. Trasporto merci su strada.

Nel settore del trasporto merci su strada in Francia è stato provato un effetto sull'occupazione a seguito dei cambiamenti apportati alla regolazione di tale settore. Il governo francese, con a capo l'allora Primo Ministro M. Balladur, eliminò un requisito precedentemente in vigore relativo all'obbligo di ottenimento di una licenza da parte del governo per effettuare trasporto merci per distanze superiori ai 150 chilometri. A seguito di tale riforma, i prezzi del trasporto merci su strada sono scesi e anche i margini sono diminuiti, il che ha confermato l'esistenza di elevate rendite di posizione in tale settore. In termini di occupazione, prima dell'attuazione della riforma, il tasso cresceva dell'1-1,5% ogni anno. A seguito dell'attuazione della riforma, l'occupazione è cresciuta del 5% e attualmente aumenta del 4% ogni anno. Vi sono stati degli scioperi (nel 1992 e nel 1995) a causa della riforma e delle relative modalità di attuazione. Ma, secondo quanto affermato da Cahuc e Kamarz (2005), l'effetto netto finale è stato quello di creare nuovi posti di lavoro.

Fonti:

OECD. "Draft Summary of the Discussion of the Round Table on Competition and Regulation in the Legal Profession." Working Party no. 2 on Competition and Regulation, ottobre 2007. (Si vedano i commenti di Francis Kamarz, p. 16).

Cahuc, Pierre, e Francis Kamarz. "De la Precarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle," Rapporto al Ministro dell'Economia e al Ministro del Lavoro, giugno 2005, La Documentation Française, Paris, disponibile presso: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports->

publics/054000092/index.shtml

5. Componenti automobilistiche.

Warren-Boulton e Daniel Haar (2007) hanno fornito delle stime sull'ammontare dei benefici economici consumatori derivanti dall'introduzione della concorrenza nel mercato delle componenti automobilistiche. Essi hanno dimostrato che i consumatori sono stati avvantaggiati in due modi, quando Keystone (o un altro venditore di componenti automobilistiche) è entrato sul mercato con una proposta concorrenziale e alternativa rispetto al Fornitore di Componenti Originario (FCO), provocando due tipi di effetti: (a) il prezzo applicato da Keystone sarebbe stato inferiore a quello del FCO; e (b) l'entrata di Keystone sul mercato e la concorrenza risultante avrebbero portato l'FCO a ridurre i suoi prezzi. I calcoli hanno dimostrato che, in media: (a) le componenti automobilistiche prodotte da Keystone sono vendute a un prezzo inferiore di circa il 26% rispetto alle componenti dell'FCO concorrente; e (b) i prezzi delle componenti prodotte dall'FCO si sono ridotti di circa l'8% grazie alla nuova concorrenza.

Fonti:

Frederick R. Warren-Boulton e Daniel E. Haar. "Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts." Microeconomic Consulting & Research Associates, lbc., 2007, disponibile presso: <http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2mircraanalysisl.pdf>.

6. Editoria.

Il Net Book Agreement (NBA), in vigore da prima del 1997, impediva alle librerie nel Regno Unito e in Irlanda di vendere volumi secondo il prezzo consigliato dall'editore. A seguito dell'abolizione dell'NBA, i libri più venduti venivano messi in offerta con uno sconto, in media, del 28%. A seguito dell'abolizione dell'NBA, il 41% per cento dei volumi è stato posto in vendita a prezzo scontato. Nel 2006, sei anni dopo, il 52% dei libri venduti era a prezzo scontato. Altri benefici comprendevano, ad esempio: (a) un aumento dei titoli di nuova pubblicazione, passati da una media del 3% al 4% per ogni anno; (b) selezioni più ampie di volumi in vendita e un miglioramento della qualità dei servizi forniti ai clienti.

Fonte:

"The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases." , disponibili presso: <http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

7. Politiche abitative.

In Svezia, Atterhög (2005) utilizza vari dati per verificare gli effetti sugli affitti e la qualità dell'offerta abitativa a seguito della privatizzazione di appartamenti, localizzati nelle aree al di fuori di quella metropolitana, effettuata da imprese a gestione municipale. Egli ha rilevato che: (a) in molti mercati, la maggiore concorrenza ha comportato una riduzione dell'importo degli affitti, con una diminuzione tra il 2 e il 5%; e (b) in media, la privatizzazione non ha causato un significativo cambiamento della qualità degli affitti offerti. I risultati sulla qualità degli appartamenti variano a seconda dei singoli proprietari.

Fonte:

Atterhög, Mikael. "Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households," *Housing, Theory and Society*, Vol. 22, no. 1, 32-49, 2005. Disponibile presso:
<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

8. Borsa valori.

L'operatore monopolista della Borsa valori australiana (Australian Securities Exchange) ha iniziato a offrire agli agenti di cambio sconti sulle tariffe, poiché si sentiva minacciato dalla concorrenza di due rivali oltreoceano – Liquidnet e AXE – i quali progettavano di avviare un'attività di intermediazione in Australia. Liquidnet è un'impresa quotata negli Stati Uniti e AXE ECN è sostenuta dalla Borsa valori della Nuova Zelanda e da imprese quali Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, Macquarie e Merrill Lynch. AXE e Liquidnet stanno promuovendo dei sistemi alternativi di trading per incroci di mercato, o per le transazioni effettuate al di fuori della Borsa valori tra gestori patrimoniali, che contano per circa il 30% di tutti gli scambi azionari.

Fonte:

"Exchange cuts fees as competition lurk" *The West Australian*, August 25, 2007, disponibile presso:
<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

9. Trasporto aereo.

Prima del 1990, il settore del trasporto aereo europeo era pesantemente regolamentato in termini di accesso delle linee aeree alle rotte e ai prezzi. Accordi tra gli Stati membri dell'Unione europea restringevano l'accesso ai mercati e spesso consentivano solo a una sola linea aerea di operare su uno specifico e limitato numero di rotte. Durante gli anni Novanta, i mercati nazionali si sono aperti alla concorrenza e sono divenuti liberi per tutti gli operatori autorizzati nell'Unione europea. Come conseguenza delle maggiori opportunità offerte dalla concorrenza sono nate varie compagnie aeree low-cost. Alcuni dei risultati conseguenti alla maggiore concorrenza sono stati: (a) le linee aeree tradizionali hanno iniziato a fornire servizi innovativi, quali le prenotazioni online e una struttura tariffaria più semplice e chiara per competere con i vettori low-cost. La semplificazione della struttura tariffaria ha assicurato biglietti meno cari, una maggiore flessibilità e più possibilità di scelta per i consumatori. Ad esempio, le restrizioni relative all'acquisto in anticipo del biglietto e alla regola del "sabato incluso" sono state rimosse; (b) si è verificata una notevole diminuzione dei prezzi. La media delle minori tariffe (non quelle in vendita) dei vettori europei sono scese del 75% in termini nominali; (c) la frequenza dei voli europei è aumentata del 78%. Durante questo periodo, la frequenza dei voli nazionali è più che raddoppiata; e (d) vi è stato un miglioramento nella varietà dei servizi offerti. Il numero medio di compagnie aeree operanti su un certo campione di rotte è passato da 3 a 4 tra il 1992 e il 1997, ed è ulteriormente aumentato a 4 nel 2003.

Fonte:

www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf

10. Televisione via cavo.

La Federal Communications Commission (FCC) degli Stati Uniti ha recentemente vietato la concessione di contratti esclusivi stipulati tra fornitori di servizi televisivi via cavo e interi complessi immobiliari, tentando in tal modo di favorire la concorrenza in questo settore. La FCC ritiene che, a seguito del proprio provvedimento, possa verificarsi una possibile diminuzione delle tariffe di abbonamento ai servizi televisivi via cavo pari al 30%. A parte l'effetto sul prezzo, i singoli proprietari immobiliari avranno maggiori possibilità di autonoma scelta del fornitore il quale, in un regime concorrenziale, deve competere per fornire una maggiore varietà di pacchetti e una migliore qualità del servizio.

Fonte:

"Rules to Increase Choice and Competition Among Video Providers for Consumers Residing in Multiple Dwelling Units." Federal Communications Commission, 2007, disponibile presso: <http://www.fcc.gov/>

"Apartment Complexes May Benefit From FCC Action Against Cable Contracts." Mortgage News Headlines, October 21, 2007, disponibile presso: http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp

11. Telecomunicazioni.

(A) La crescita del mercato della telefonia mobile ha lanciato una significativa sfida ai fornitori di servizi di telefonia fissa. Inoltre, la tecnologia VoIP (Voice over IP-Voce tramite protocollo Internet) sta trasformando il mercato delle telefonia locale in maniera altrettanto rapida. Secondo un nuovo rapporto pubblicato da Balancing Act (una società di consulenza inglese specializzata nel settore delle telecomunicazioni), il costo di una telefonata dall'Africa all'Europa e al Nord America è drammaticamente crollato sotto la pressione esercitata dai prezzi più economici proposti da piccole e nuove imprese che forniscono servizi VoIP in Africa. Nel corso di una ricerca condotta sulla maggior parte dei fornitori di servizi di telefonia, Balancing Act ha riscontrato che, nel 2005, la maggior parte dei fornitori di servizi di telefonia africani addebitavano un dollaro statunitense o più al minuto per telefonate destinate alle principali città europee. Nel 2006, solo 19 fornitori addebitavano ancora questa tariffa. Nel 2007, più della metà dei fornitori addebita 0,25 centesimi di dollaro statunitense per questo tipo di chiamate da paesi quali l'Algeria o il Kenya.

Fonte:

"Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises." 08 Mar 2007, Economist Intelligence Unit, disponibile presso: http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs*tumble%2C+VoIP*rises&categoryd=31&channelid=4

(B) Nel 1995, il governo di Singapore ha concesso una licenza a un secondo operatore di telefonia per la commercializzazione dei propri servizi a partire dal 1997. Tale decisione rispecchiava la decisione governativa di aumentare le pressioni concorrenziali su SingTel, in previsione di un aumento della concorrenza internazionale e dell'espansione del settore. MobileOne è entrata sul mercato nell'aprile del 1997, ne ha conquistato il 30% delle quote e le tariffe sono scese del 50-70% in un solo anno. La gamma e la qualità dei servizi sono aumentate in maniera significativa e il mercato si è rapidamente esteso, con un aumento del tasso di penetrazione dei servizi di telefonia mobile del 14% all'inizio del 1997, cresciuto al

25% per la fine dell'anno e che raggiungeva il 30% alla fine del 1998.

Fonte:

Singh, Kulwant, "Guided Competition in Singapore's Telecommunications Industry," *Industrial and Corporate Change*, Vol. 7, Number 4, 1998, p. 585-599, disponibile presso: <http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>

CAPITOLO 3

INTEGRAZIONE DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO CONCORRENZIALE NELL'AZIONE POLITICA E ISTITUZIONALE*

Questo capitolo illustra come integrare in maniera efficace la valutazione concorrenziale nell'ambito delle azioni politiche e istituzionali

1. Introduzione

Come si è visto, la valutazione dell'impatto concorrenziale è un processo di esame delle disposizioni legislative e regolamentari al fine di (1) identificare quelle che possono indebitamente ostacolare la concorrenza e (2) riformulare la normativa in questione in modo che la concorrenza non risulti indebitamente indebolita. L'efficace integrazione di tale processo nell'ambito dell'azione politica e governativa richiede che si prendano in considerazione cinque questioni, elencate di seguito:

- quali sono le politiche che meritano una valutazione dell'impatto concorrenziale?
- In che momento dovrebbe essere effettuata una valutazione dell'impatto concorrenziale nel corso del processo di elaborazione di una regolamentazione?
- Chi è il responsabile dell'effettuazione e della revisione di una valutazione dell'impatto concorrenziale?

* Questo capitolo è stato predisposto da Sean F. Ennis.

- Come è possibile motivare i legislatori non responsabili della qualità della regolazione o non competenti per l'applicazione della normativa sulla concorrenza a effettuare un'adeguata valutazione?
- Quali risorse sono richieste per la valutazione dell'impatto concorrenziale?

Apparrà chiaro da quanto segue che non esiste una ricetta unica, o semplice per l'applicazione della valutazione dell'impatto della concorrenza. Le soluzioni adottabili variano da Paese a Paese, poiché esistono differenze nazionali quali ad esempio l'esistenza e l'estensione di un sistema di governo federale, i punti di forza dei vari livelli di governo e il contesto politico. Anche se il Manuale si basa su esperienze concrete per identificare possibili opzioni alternative, queste ultime non sono da ritenersi in nessun modo esaustive.

2. Quali sono le politiche che meritano una valutazione dell'impatto concorrenziale?

L'approfondimento della valutazione concorrenziale dovrebbe essere proporzionato all'estensione dei potenziali effetti negativi sulla concorrenza di una determinata azione politica. Il test della concorrenza consente un immediato esame delle politiche, in esito al quale è possibile identificare rapidamente quelle che potrebbero avere un effetto indebito sulla concorrenza e sottoporle a ulteriore valutazione. La maggior parte delle singole disposizioni legislative e regolamentari non possiede tale potenziale. Di conseguenza, per la maggior parte di esse non è richiesta un'approfondita valutazione concorrenziale.

Leggi, regolamenti e altre norme. Le politiche che potrebbero essere soggette alla valutazione concorrenziale comprendono le disposizioni legislative e regolamentari e le norme di applicazione di altre disposizioni. Non tutti i Paesi sottopongono la propria normativa al processo di valutazione concorrenziale, ma quelli che hanno registrato i maggiori successi nella valutazione concorrenziale sono quelli che lo hanno fatto (si veda il riquadro n. 1).

Nuove politiche e politiche esistenti. Alcuni governi hanno affrontato la valutazione concorrenziale prendendo in esame sia le nuove politiche che quelle esistenti. Questo è il modo più efficace per apportare un ampio miglioramento al contesto concorrenziale nella maggior parte possibile dei settori, ma richiede una forte volontà politica. Altri governi hanno applicato una particolare forma di valutazione concorrenziale che riguarda solo le politiche di nuova adozione.

Nazionale, regionale, locale. Esiste una valida ragione economica per effettuare la valutazione concorrenziale a livello nazionale, regionale e locale. La valutazione

concorrenziale è rilevante per tutte le politiche governative che possano restringere indebitamente la concorrenza. Il genere di politiche che crea questi limiti è, in alcuni casi, adottato a livello nazionale, ma vi sono casi a livello regionale o locale. Ad esempio, le politiche ostili alla concorrenza relative alla fornitura del servizio taxi sono spesso attuate a livello locale, mentre la regolazione del settore delle professioni, spesso lesiva degli interessi dei consumatori, è applicata a livello regionale.

Riquadro 2. La riforma della politica della concorrenza dell'Australia

A seguito del completamento del rapporto della Commissione Hilmer nel 1993, che si esprime in favore di una decisa e maggiore apertura microeconomica con particolare riferimento a riforme pro-concorrenziali, il governo australiano ha formulato nel 1995 un programma di revisione e rinnovamento di tutta la legislazione che presentava aspetti restrittivi della concorrenza e che non rivestiva interesse pubblico. Nell'ambito di questo programma di riforma sono state identificate 1700 leggi che necessitavano di una revisione, che è stata effettuata ai livelli nazionale, federale e locale, e il processo ha avuto termine solo nel 2001. Il governo nazionale ha fornito ai governi federali e locali i fondi necessari per far fronte ai costi derivanti dalla revisione delle leggi in questione. Il programma è stato significativo, poiché ha consentito di identificare quali delle leggi e regolamentazioni esistenti meritavano una revisione e per quale motivo, e anche perché, dall'adozione del programma, l'economia australiana è stata una delle più floride tra tutti i Paesi membri dell'OCSE.

3. Qual è il momento giusto per operare la valutazione concorrenziale nel corso del processo di elaborazione di una politica?

Nuove politiche. Le valutazioni concorrenziali possono contribuire positivamente alla formulazione di nuove politiche e sarebbe quindi ideale che venissero effettuate a uno stadio preliminare nell'ambito del processo di formulazione della politica stessa, prima che sia raggiunta una decisione finale su come affrontare una determinata questione. Quando una proposta ha il potenziale di restringere la concorrenza, è importante consultare gli esperti di concorrenza istituzionali a uno stadio iniziale del processo di elaborazione della politica in questione per verificare se possono essere indicate delle alternative che consentano il raggiungimento degli obiettivi regolatori comportando un minor danno alla concorrenza.

Politiche esistenti. La maggior parte delle politiche esistenti non sono state sottoposte a una valutazione dell'impatto sulla concorrenza. La questione cruciale in questo caso è la priorità da assegnare alle varie politiche per capire quali andrebbero soggette a revisione prima delle altre, poiché è quasi inevitabile che alcune politiche già esistenti abbiano un impatto negativo sulla concorrenza. Ad esempio, l'Australia,

nel corso della revisione della regolazione in chiave concorrenziale a livello nazionale, ha identificato centinaia di politiche governative esistenti che restringevano la concorrenza. L'Australia ha ritenuto prioritaria la revisione a queste ultime. Nel caso in cui era verificata l'esistenza di problemi concreti, la maggior parte di esse è stata riformulata.

4. Chi dovrebbe effettuare la valutazione dell'impatto concorrenziale e chi riesamina tale valutazione?

Al fine di assicurare che gli effetti concorrenziali di una regolazione siano adeguatamente presi in considerazione, l'istituzione responsabile della formulazione della normativa in questione dovrebbe condurre la valutazione concorrenziale. In questo modo, il legislatore competente potrà, al momento giusto, le domande pertinenti e necessarie per sviluppare, in maniera rapida ed efficiente, delle politiche che tengano adeguato conto degli effetti sulla concorrenza.

Tuttavia, i politici "in prima linea" potrebbero non prendere sul serio il processo di valutazione della concorrenza, fintantoché un esterno non riesami il loro lavoro. Le autorità di regolazione del settore interessato, i funzionari con esperienza di politica della concorrenza, come i dipendenti delle autorità di concorrenza, o una combinazione di entrambi, possono effettuare questo tipo di revisione.

Nel Regno Unito, ad esempio, l'Office of Fair Trading (OFT), un'autorità di concorrenza, è competente sia per la formulazione delle linee guida per la valutazione concorrenziale che per la revisione dell'impatto concorrenziale delle politiche governative di recente adozione¹. L'OFT ha svolto tali compiti in collaborazione con l'autorità generale di regolazione, il Better Regulation Executive (BRE). Al fine di sviluppare metodi di lavoro comuni e rafforzare la cooperazione, alcuni funzionari dell'OFT dividono equamente il proprio lavoro tra l'OFT e il BRE.

Per completare una valutazione concorrenziale più ampia di quanto richiesto dal test concorrenziale, è necessario detenere competenze relative all'analisi concorrenziale e alla definizione di un mercato rilevante. Per tale ragione, alcuni Paesi richiedono alle proprie autorità di concorrenza di rivedere tutte le nuove disposizioni legislative e regolamentari per le quali ci si aspetta un impatto economico prima che le norme in esse contenute entrino in vigore.

¹ La pubblicazione delle linee guida dell'OFT nel 2006 segue di poco quella dell'OCSE. Si veda : <http://www.offt.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>.

In Messico, ad esempio, l'autorità di concorrenza deve riesaminare ogni nuova normativa secondaria con possibili effetti sulla concorrenza. In Corea, l'autorità di concorrenza ha il compito di esaminare alcune nuove disposizioni specifiche. In Ungheria, l'autorità di concorrenza deve presentare i propri commenti sulle nuove proposte di regolazione.

Molti altri Paesi hanno optato per consultazioni orizzontali da svolgersi prima dell'adozione di nuove regolamentazioni. Tali consultazioni rappresentano uno strumento molto efficace quando coloro che effettuano la revisione sono in grado di presentare i propri commenti in uno stadio preliminare del processo di formulazione della regolamentazione e, soprattutto, quando non viene loro richiesto di rivedere tutte le disposizioni, ma di intervenire nelle situazioni in cui ritengono possa verificarsi un potenziale problema.

È rilevante anche il grado di indipendenza dell'istituzione competente per la revisione. In Australia, ad esempio, è stato istituito nel 1995 un nuovo organismo per sovrintendere le revisioni effettuate nell'ambito del programma di revisione nazionale della politica della concorrenza, programma che ha riguardato le disposizioni legislative e regolamentari nazionali, federali o locali. Tale organismo, il National Competition Council, è un'istituzione distinta e indipendente sia dalle autorità di regolazione che da quella di concorrenza². Il successo conseguito in Australia dimostra ampiamente il valore rivestito dalle istituzioni indipendenti nel processo di revisione delle disposizioni legislative e regolamentari.

Il coinvolgimento dell'autorità di concorrenza nazionale o di altre istituzioni governative nel processo di valutazione concorrenziale non dovrebbe precludere, in un secondo tempo, un'ulteriore azione governativa nell'ambito di applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza. Le valutazioni concorrenziali, per definizione, sono basate su previsioni e le previsioni, nella realtà, possono spesso sottovalutare i danni alla concorrenza, o sopravvalutare i benefici concorrenziali attesi.

5. In che modo è possibile incentivare il legislatore, non responsabile della qualità della regolazione o privo di competenze relative alla politica della concorrenza, a effettuare un'adeguata valutazione?

I legislatori potrebbero avere interesse a sottostimare le potenziali implicazioni anticoncorrenziali associate a una proposta di legge o a una nuova regolazione.

² Per maggiori dettagli, si veda <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>.

Possono ritenere che l'identificazione di un possibile problema concorrenziale o la consultazione con un'istituzione esterna, quale l'autorità di concorrenza nazionale o le autorità di regolazione settoriali, non farebbe che complicare il loro lavoro senza apportare alcun beneficio sostanziale. È quindi importante sottolineare ai legislatori e ai politici il fatto che la valutazione della concorrenza migliora i loro prodotti, vale a dire le politiche che essi formulano.

Esistono varie opzioni per aumentare gli incentivi dei politici e dei legislatori a sposare e a eseguire efficaci valutazioni concorrenziali, nonché le loro capacità nel portare a termine tale compito. Tali opzioni includono:

- l'integrazione della valutazione dell'impatto concorrenziale nell'Analisi dell'Impatto della Regolazione (AIR)
- i compensi finanziari, e
- una formazione specifica basata su pratiche consigliate.

Integrazione della valutazione dell'impatto concorrenziale nell'AIR. L'AIR è un processo formalizzato alle nuove disposizioni legislative e regolamentari per garantire che queste ultime raggiungano gli obiettivi politici per i quali sono state formulate. In generale, l'obiettivo del processo AIR è che i benefici di una data regolazione siano superiori ai suoi costi. L'AIR è più efficace nei casi in cui la valutazione concorrenziale rappresenta uno dei suoi elementi. Ciò accade perché le considerazioni dinamiche e orientate al mercato inerenti alla valutazione concorrenziale forniscono un rilevante spunto per quei legislatori e quei politici che cercano di determinare se i benefici di una particolare normativa superano i suoi costi. Assegnare un ruolo in questo campo alle autorità di concorrenza riduce anche la necessità di avviare nuovi processi formativi per i funzionari delle autorità di regolazione³.

Compensi finanziari. Considerando che l'Australia è un paese con un sistema di governo federale, l'applicazione del piano di revisione nazionale della politica della concorrenza a livello federale o locale ha richiesto un accordo tra i vari Stati. Il governo australiano ha concesso sostanziosi finanziamenti agli stati e alle regioni, consistenti in pagamenti pro capite basati sulla quantità delle revisioni legislative completate. "I pagamenti effettuati dal piano nazionale sulla politica della

³ Per maggiori dettagli su come integrare la valutazione della concorrenza nell'AIR, si veda il documento OCSE DAF/COMP(2007)8/REV1 "Integrating competition assessment into regulatory impact analysis".

concorrenza sono lo strumento attraverso il quali i profitti derivanti dalla riforma sono stati ridistribuiti nell'intera comunità. I pagamenti rappresentano un riconoscimento del fatto che, sebbene gli stati federali e le regioni siano stati responsabili di alcuni elementi significativi del piano, la maggior parte del guadagno finanziario diretto deriva dal governo australiano centrale, a causa degli aumenti dei redditi fiscali maturati grazie a una maggiore attività economica⁴.

I pagamenti effettuati agli stati federali e alle regioni sono stati significativi. La Tavola 1 illustra i pagamenti effettuati dal piano nazionale sulla politica della concorrenza, fin dalla sua introduzione⁵.

Tavola 1. Pagamenti annuali effettuati dal Piano australiano per la politica della concorrenza per Stato federale (milioni di dollari australiani)

Stato federale	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a) (b)	(a) (b)	(b) (c)
New South Wales	126 5	138 7	148 6	155 9	242 5	251 8	203 5	233 6	292 5
Victoria	92 8	102	109 2	114 7	179 6	182 4	178 7	201 6	197 9
Queensland	74 2	81 6	81 5	73	147 9	138 9	87 9	143 3	178 7
Western Australia	38 4	42 4	43 2	45 5	71 1	72	33 6	56 5	71
South Australia	34 3	38 4	34 5	35 9	55 7	57 1	40 7	50 4	54 3
Tasmania	12 6	13 9	10 8	11 2	17 4	17 7	17 2	19 8	19
ACT	6 2	7	7 2	7 5	11 6	12 4	11	13 6	12 7
Northern Territory	11 2	13	4 5	4 5	7 6	7 5	5 9	8 4	8
Totale	396 2	436 9	439 5	448	733 3	739 9	578 5	724 2	834 1

Fonte : Consiglio nazionale per la concorrenza

(a) Dai documenti dei risultati finanziari finali.

(b) Ogni pagamento federale riflette l'applicazione di deduzioni e sospensioni permanenti.

(c) Costello, l'onorevole P (Tesoriere) 2005, 'National Competition Payments to States and Territories form 2005', comunicato stampa, 15 dicembre 2005.

Nota 1: i totali possono presentare delle incongruenze a causa dell'arrotondamento

Nota 2: le cifre fino al 1999-2000 compreso includono le sovvenzioni di assistenza finanziaria

⁴ Si veda <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

⁵ Si veda <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

Anche se i pagamenti effettuati sono sostanziosi, il governo australiano ha stimato che i benefici annuali all'economia sono pari al 2,5% del prodotto interno lordo, vale a dire 20 miliardi di dollari australiani, derivanti dai miglioramenti produttivi e dal riequilibrio dei prezzi in molti dei vari settori in cui il piano sulla politica della concorrenza nazionale è stato applicato⁶.

Pratiche consigliate. La formazione sulle pratiche consigliate rivolta a coloro che formulano le politiche istituzionali e che effettuano, o rivedono, il lavoro, è essenziale per la riuscita del processo di valutazione concorrenziale. Molti politici e legislatori sono specializzati in aree che non hanno relazione con gli effetti concorrenziali o con l'economia. Non si può pretendere che questi ultimi valutino adeguatamente le questioni concorrenziali, se privi di una specifica formazione. La formazione sulle pratiche consigliate può essere fornita dalle autorità di concorrenza, dalle autorità di regolazione settoriale o dall'OCSE.

6. Quali sono le risorse richieste per la valutazione concorrenziale?

Le risorse necessarie per un'efficace programma di valutazione concorrenziale possono essere relativamente limitate. Ad esempio, quando il Regno Unito ha attuato il proprio programma di valutazione concorrenziale, soltanto due funzionari dell'OFT hanno rivestito un ruolo molto attivo e solo una piccola percentuale delle circa 400 disposizioni riviste ogni anno è stata accuratamente esaminata. Il resto è stato valutato grazie a un "filtro concorrenziale", simile al test concorrenziale illustrato nel primo capitolo, che ha consentito ai funzionari di diagnosticare rapidamente se esistesse una concreta possibilità che le nuove politiche potessero originare problemi concorrenziali.

Naturalmente, un programma di valutazione concorrenziale può anche avvantaggiarsi di un elevato livello di impegno delle risorse. L'esempio fornito dall'Australia illustra un approccio lungimirante e ricco di risorse, che ha promosso una forte crescita economica⁷.

⁶ Si veda Commissione per la produttività (2005) *Review of National Competition Policy Reforms*, Productivity Commission Enquiry Report no. 33, 28 febbraio. Disponibile presso <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>. Nel Rapporto si afferma che è arduo stabilire empiricamente collegamenti casuali diretti. Inoltre, la misurazione degli impatti netti in questo campo è particolarmente complessa.

⁷ Si veda il documento OCSE (2006) *Economic Survey of Australia, Policy Brief*. "Il rendimento economico recentemente registrato continua a essere impressionante: la crescita del prodotto interno lordo dall'inizio del 2000 ha

Qualsiasi sia il livello di impegno previsto, la richiesta di risorse sarà più elevata allo stadio iniziale dell'applicazione. Un programma dettagliato di formazione sulle pratiche consigliate, ad esempio, sempre più spesso richiede una pesante spesa iniziale per le risorse. La formazione per gli anni successivi, tuttavia, non dovrebbe essere ugualmente onerosa, dato che il sistema funzionerà meglio e le relazioni personali tra i funzionari coinvolti saranno già stabilite. Tuttavia, a causa dell'invitabile mobilità dei lavoratori, sarà certamente necessario prevedere una formazione continua e successiva all'iniziale attuazione del programma.

7. Conclusioni

L'integrazione della valutazione concorrenziale nel corso del processo decisionale per lo sviluppo della regolazione ha il potenziale di consentire forti benefici economici, identificando le aree in cui le attività di mercato sono indebitamente limitate e suggerendo alternative politiche che consentono di perseguire i medesimi obiettivi strategici inizialmente prefissati, pur promuovendo la concorrenza nel miglior modo possibile. Considerando che le strutture giuridiche e federali dei vari Paesi membri dell'OCSE si diversificano in maniera sostanziale, le modalità grazie alle quali la valutazione concorrenziale si integra meglio nell'ambito dell'azione politica varieranno da un paese all'altro. Tuttavia, è possibile trarre alcune conclusioni. Innanzitutto, le autorità di regolazione sono ben situate per effettuare la valutazione concorrenziale, in particolare quando quest'ultima è parte del processo AIR. In secondo luogo, le autorità di concorrenza sono particolarmente adatte per fornire consulenza relativamente al processo di valutazione concorrenziale, effettuando la formazione necessaria al compimento del processo

raggiunto in media più del 3% per anno e, comprendendo i profitti in termini commerciali, la crescita del reddito interno lordo ha superato in media il 4%. L'Australia è uno dei pochi Paesi OCSE a registrare un tasso di crescita così rapido; il tasso di disoccupazione è sceso a circa il 5%, il livello più basso registrato dal 1970; l'inflazione è rimasta entro il livello fissato e, a seguito di un lungo periodo di eccedenze fiscali, l'Australia è ora uno dei pochi Paesi OCSE in cui il debito pubblico netto è stato eliminato. Gli standard di vita sono costantemente migliorati dall'inizio del 1990 e attualmente hanno superato quelli di tutti i paesi membri del G7 a parte gli Stati Uniti. *Per il raggiungimento di tali obiettivi sono state decisive le riforme ad ampio raggio, in particolare quelle che promuovevano la concorrenza.* Hanno favorito la crescita della produttività, soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta. La maggiore flessibilità derivante da tali riforme, insieme all'introduzione di robuste strutture di politica monetaria e fiscale, ha inoltre sostenuto la capacità di recupero dell'economia a fronte delle più grandi crisi economiche e finanziarie dell'ultimo decennio....” (Corsivo aggiunto)

stesso e delle valutazioni concorrenziali selettive. Infine, i benefici conseguenti all'integrazione di un efficace programma di valutazione concorrenziale nell'ambito dell'azione politica e governativa ne compensano certamente i costi.

CAPITOLO 4

L'INTEGRAZIONE DELLA VALUTAZIONE CONCORRENZIALE NELL'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE*

Questo capitolo illustra come integrare la valutazione concorrenziale nell'analisi dell'impatto della regolazione

1. Introduzione

In alcuni casi, la valutazione di una particolare proposta di regolazione effettuata utilizzando il test concorrenziale descritto nel primo capitolo può suggerire la necessità di prevedere una più ampia valutazione concorrenziale. In generale, una valutazione di questo tipo è effettuata nel modo migliore se inserita nell'ambito di un'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) sulla proposta in questione.

Un'accurata valutazione concorrenziale comprende (1) la chiara identificazione degli obiettivi strategici prefissati, (2) l'identificazione degli strumenti regolativi alternativi che otterrebbero i medesimi obiettivi strategici, (3) la valutazione degli effetti concorrenziali di ciascuna alternativa e (4) la comparazione delle varie alternative. Nella misura in cui la valutazione concorrenziale identifica una significativa e potenziale riduzione della rivalità concorrenziale nel settore economico interessato o nei settori a esso collegati, i legislatori dovrebbero ricercare delle alternative con un minor impatto anti-concorrenziale, ma comunque in grado di perseguire gli obiettivi strategici prefissati. Nelle circostanze in cui non è possibile identificare alcuna regolazione alternativa e meno anti-concorrenziale devono essere soppesati i benefici e i costi del primo approccio regolativo. L'analisi dovrebbe giungere alla conclusione che l'adozione della regolazione in questione è giustificata solo se i benefici superano i costi, compresi quelli relativi al suo impatto anti-concorrenziale.

* Questo capitolo è stato predisposto da Rex Deighton-Smith.

L'utilizzo del processo AIR si è rapidamente diffuso nei Paesi membri dell'OCSE nel corso dell'ultimo decennio ed è ormai applicato alla maggior parte o alla totalità delle normative di nuova adozione¹ in gran parte dei Paesi OCSE. In particolare nell'ultimo decennio l'utilizzo dell'AIR si è rapidamente diffuso come parte integrante del processo decisionale e di formulazione di normative. Nell'illustrare tale rapida diffusione, l'OCSE ha dichiarato:

Sempre di più si considera come normativa di elevata qualità quella che raggiunge i risultati desiderati comportando i minori costi possibili. Si sta sviluppando la coscienza che l'azione politica comporta delle compensazioni tra i diversi utilizzi delle risorse, mentre l'obiettivo che è a fondamento dell'azione politica e governativa – compresa la regolazione – di aumentare il benessere dei consumatori, è sempre più ben accetto ed esplicitamente dichiarato².

L'AIR è basata sulla valutazione costi/benefici, applicata a un contesto comparativo nell'ambito del quale vengono soppesati gli esiti relativi di tutti gli interventi istituzionali percorribili, ritenuti suscettibili di raggiungere un determinato obiettivo strategico.

Con il diffondersi dell'AIR, la maggioranza dei Paesi OCSE ha optato per un ampliamento dell'ambito di azione della politica e della normativa generale sulla concorrenza, intraprendendo crescenti ed efficaci sforzi applicativi in questo campo. Tale tendenza deriva dal crescente riconoscimento che l'innalzamento del grado di concorrenza effettiva nell'intera economia nazionale è fondamentale per il raggiungimento del più vasto obiettivo di massimizzare la crescita economica e, di conseguenza, il benessere dei cittadini.

Chiaramente, quindi, esiste un profondo legame tra la valutazione concorrenziale e l'AIR. Nei "Principi guida sulla qualità della regolazione e sul rendimento", predisposti dall'OCSE, si afferma che la valutazione dell'impatto sulla concorrenza dovrebbe essere integrata nel processo stesso di revisione delle nuove disposizioni legislative e regolamentari e di quelle già esistenti.

Tuttavia, in pratica, la responsabilità della conduzione di un'AIR e dell'analisi della politica della concorrenza è spesso di competenza di diversi compartimenti dell'amministrazione statale. Di conseguenza, non vi è un sufficiente coordinamento

¹ Il termine "regolazione" è utilizzato in maniera generica, per indicare tutti i tipi di strumenti normativi, compresa la legislazione primaria come quella secondaria.

² *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. OECD (2002), p. 44.

tra queste due forme di analisi, benché esse risultino strettamente connesse tra di loro.

In alcuni, pochi, Paesi sono tuttavia in corso dei tentativi per integrare l'AIR e l'analisi concorrenziale. Ad esempio, nel Regno Unito, la valutazione dell'impatto concorrenziale è divenuta parte obbligatoria dell'AIR fin dal 2002. Per la Commissione europea, la valutazione concorrenziale è integrata nell'AIR dal 2005. Negli Stati Uniti, le linee guida sull'AIR richiedono esplicitamente l'esame dell'impatto della regolazione sui mercati³. Ugualmente, in Australia, tutti i documenti redatti in ambito AIR devono dichiarare se la proposta di legge presa in esame si conforma ai termini concordati nell'ambito del programma National Competition Policy, e comprendono un'analisi a sostegno di tale conclusione.

Questo capitolo illustra in che modo i funzionari governativi possono utilizzare la valutazione concorrenziale come una componente dell'AIR. Nella maggior parte dei casi, l'analisi concorrenziale costituisce una componente minore dell'AIR. Tuttavia, talvolta, essa riveste un ruolo più significativo e in questo capitolo si passano in rassegna gli indicatori che suggeriscono come un'accurata valutazione concorrenziale debba essere assicurata.

Il capitolo dapprima confronta le diverse caratteristiche dell'AIR e della valutazione concorrenziale e quindi passa a spiegare il possibile beneficio derivante per l'AIR dall'esplicita integrazione della valutazione concorrenziale come suo elemento. Quindi, si discutono gli impatti negativi che la regolazione spesso impone alla concorrenza. Infine, si descrive il quadro generale per un'accurata e completa valutazione concorrenziale.

2. L'AIR e l'analisi della politica della concorrenza

L'analisi costi/benefici intrapresa in ambito AIR in genere paragona i probabili risultati, sulla base dei contesti economici e regolamentari esistenti, e può non tenere conto dei cambiamenti dei principali parametri che influenzano tali contesti. L'analisi della politica della concorrenza, invece, si focalizza sulle varie questioni cercando di prevedere quanto accadrà in futuro e interessandosi dell'impatto che i possibili cambiamenti delle condizioni di un certo mercato avranno sull'intensità della concorrenza esistente in quel medesimo mercato e, quindi, ai possibili esiti relativi all'efficienza economica e al benessere dei consumatori.

Anche se quanto affermato finora evidenzia delle generiche differenze di approccio, la tendenza crescente ravvisabile nelle linee guida dell'AIR di vari Paesi

³ Si veda Office of Management and Budget, Circular A-4, 17 settembre 2003.

di richiedere che la valutazione dell'impatto concorrenziale sia intrapresa come parte dello stesso processo AIR sta inevitabilmente riducendo queste differenze.

È il fatto di concentrarsi sull'efficienza dinamica del mercato⁴ ciò che rende la valutazione concorrenziale un elemento estremamente utile per la valutazione complessiva della regolazione. Questo elemento può aiutare a evitare che la regolazione restringa indebitamente l'attività su un mercato. Un ulteriore, incidentale beneficio derivante dal processo di valutazione concorrenziale consiste nella più agevole identificazione di tutte le parti presumibilmente interessate da una proposta di regolazione, e in special modo di quelle parti che sarebbero coinvolte solo indirettamente. Ciò può aiutare i funzionari governativi a garantire che le consultazioni effettuate nell'ambito dell'AIR siano sufficientemente complete e, quindi, più efficaci.

Come evidenziato nel primo capitolo, il primo passo della valutazione concorrenziale, sia essa parte di un processo AIR o meno, è il completamento del test concorrenziale. Il test dimostrerà in genere che la maggior parte delle regolazioni non necessitano di un'approfondita valutazione concorrenziale. Tuttavia, vi saranno casi in cui il test indicherà che è necessario procedere con tale valutazione. Se sussiste, ad esempio, una o più delle quattro restrizioni tipo della concorrenza identificate dal test, deve essere assicurata una valutazione concorrenziale più ampia e completa. L'estensione e la profondità di tale valutazione dovrebbero essere proporzionali all'entità del possibile danno concorrenziale e la valutazione è d'abitudine condotta in maniera migliore se rappresenta un elemento del processo AIR. Qualora, considerando le circostanze e le esperienze maturate in passato, esista, come spesso è il caso, una scarsa probabilità che si verifichi una significativa restrizione alla concorrenza derivante dall'adozione della regolazione presa in esame, la valutazione completa degli effetti concorrenziali può essere breve e concisa.

3. La conduzione di una valutazione concorrenziale a uno stadio iniziale, come uno degli elementi dell'AIR

Come verrà dimostrato nel paragrafo seguente, la predisposizione di una struttura regolamentare può in alcuni casi produrre seri effetti negativi sulla concorrenza. Ciò suggerisce che il legislatore dovrebbe cercare di intraprendere la valutazione concorrenziale a uno stadio iniziale del processo legislativo. Infatti, da lungo tempo, l'OCSE raccomanda di "integrare l'AIR nel processo decisionale

⁴ L'efficienza dinamica si concentra sulla rilevazione dei cambiamenti di efficienza in un certo periodo di tempo, risultanti da potenziale innovazione, sviluppi tecnologici, capacità delle imprese di rispondere in maniera flessibile a nuove condizioni di un certo mercato e dalla crescita delle imprese di successo.

politico e legislativo, allo stadio più iniziale possibile”⁵. Quindi, entrambe queste forme di analisi dovrebbero essere condotte dai legislatori il più presto possibile e considerate come componenti fondamentali del processo legislativo, piuttosto che dei “supplementi” o degli obblighi isolati rispetto alle più ampie questioni del processo di elaborazione della normativa.

4. Analisi delle principali forme di restrizioni alla concorrenza

Il presente paragrafo fornisce maggiori dettagli sull'importanza di ciascuna delle principali forme di restrizione della concorrenza identificate dal test concorrenziale. Si intende fornire una guida ai funzionari governativi su come intraprendere una più completa “valutazione concorrenziale”, nel caso in cui il test concorrenziale ne indicasse la necessità. Si evidenzia l'importanza di identificare gli obiettivi strategici e istituzionali che i governi cercano di ottenere tramite un particolare tipo di regolazione anti-concorrenziale. Vengono inoltre identificate, per quelle forme di regolazione che con maggiore frequenza risultano anti-concorrenziali, varie alternative politiche attraverso le quali può essere possibile raggiungere i medesimi obiettivi della regolazione presa in esame, ma comportanti un minore danno concorrenziale. Sono anche identificati quei casi in cui l'adozione di regolazioni con effetti anti-concorrenziali è giustificata, e in tal caso è fornita una guida per minimizzarne l'impatto.

Il test concorrenziale organizza la gamma delle restrizioni specifiche alla concorrenza secondo quattro categorie generali di restrizioni concorrenziali, elencate nel test stesso. Tuttavia, bisogna riconoscere che alcune restrizioni specifiche possono rientrare in più di una di queste categorie generiche. Ad esempio, la creazione di un regime di auto o co-regolazione può comportare sia una limitazione del numero o della varietà degli operatori presenti sul mercato che la riduzione della loro capacità di competere. Quindi, l'attribuzione di ciascun tipo di restrizione a determinata categoria identificata dal test è stata effettuata sulla base del risultato più comunemente conseguente all'applicazione di quella data restrizione. Coloro che conducono l'analisi, tuttavia, devono prendere in considerazione tutti i possibili impatti anti-concorrenziali associati a ogni tipo di restrizione.

Lo scopo del presente capitolo è di fornire ai funzionari in possesso di una preparazione generalista, un'introduzione al contesto e ai concetti che sono alla base dell'AIR che comporti valutazioni concorrenziali più ampie. Le linee guida per la valutazione concorrenziale forniscono indicazioni più specifiche per determinati tipi di disposizioni.

⁵ Si veda *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. (OECD, Parigi, 1997), p. 215.

4.1. Limitazioni al numero e alla varietà dei fornitori

Come visto nel primo capitolo, la regolazione che comporta limitazioni al numero delle imprese operanti su un determinato mercato rischia di creare un potere di mercato⁶ e di ridurre la dinamica delle forze concorrenziali in gioco. Sebbene la concessione di diritti esclusivi, l'istituzione di sistemi di licenze, di autorizzazioni e le restrizioni alla partecipazione alle procedure di gara costituiscano le tre più comuni forme di limitazione realizzate attraverso la regolazione del numero di operatori presenti sul mercato, esistono anche altre forme di restrizione. Quando si effettua una valutazione concorrenziale di proposte normative che comprendono tali forme di limitazione, è importante ricordare che, nel caso in cui una restrizione riduca la concorrenza su un dato mercato, quest'ultima può anche avere degli effetti a cascata su altri mercati.

4.1.1. La concessione di diritti esclusivi

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

Il conferimento di un diritto esclusivo spesso si verifica nel contesto del cosiddetto "monopolio naturale", vale a dire in quella situazione in cui il costo marginale di produzione di un'unità addizionale di un certo bene continua a diminuire fino al punto in cui la scala di produzione è tale che una singola impresa può far fronte all'intera domanda di tutto il mercato rilevante in questione a un costo inferiore di quanto potrebbero fare due o più imprese, se cercassero di soddisfare l'intera domanda.

In questi casi, i governi hanno spesso assicurato diritti esclusivi al fine di garantire l'approvvigionamento dei consumatori al prezzo più basso possibile, regolando allo stesso tempo il comportamento dell'impresa cui è concesso il diritto esclusivo al fine di prevenire, per quanto possibile, lo sfruttamento del potere di mercato da esso acquisito.

In passato i legislatori, senza considerare se si trattasse realmente di un monopolio naturale, hanno spesso concesso diritti esclusivi per lunghi periodi di tempo, come mezzo per consentire, o incoraggiare, investimenti sostanziali e/o strategici, in particolare nel settore delle infrastrutture. I governi hanno spesso ritenuto che tali investimenti non si sarebbero verificati se non fossero stati forniti gli incentivi costituiti dalla certezza di accesso al mercato in questione, assicurata

⁶ Il potere di mercato delle imprese è rappresentato dalla loro capacità di aumentare in maniera redditizia e autonoma i prezzi, diminuire il livello della qualità o diminuire l'innovazione di un bene o di un servizio, rispetto a quanto accadrebbe in un mercato concorrenziale.

dalla garanzia dei diritti esclusivi. Tuttavia, in alcuni casi, l'adozione di questo tipo di politiche ha comportato investimenti eccessivi.

Natura e portata dell'effetto anti-concorrenziale

La concessione di un diritto esclusivo per la produzione di un determinato bene o per la fornitura di un certo servizio ovviamente costituisce il caso limite di "barriera all'entrata". In effetti, la concessione di un diritto esclusivo rappresenta l'istituzione di un monopolio privato regolamentato. Questa forma di regolazione ha necessariamente un impatto anti-concorrenziale.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili politiche alternative

È possibile che esistano circostanze in cui la concessione di un diritto esclusivo costituisca l'unico mezzo per assicurare che un determinato servizio venga fornito su un certo mercato. Tuttavia, i legislatori, prima di considerare la concessione di tali diritti, dovrebbero appurare che ulteriori alternative meno restrittive della concorrenza sono impraticabili.

Anche nei casi in cui la concessione di un diritto esclusivo è giustificata dalle condizioni di monopolio naturale del mercato, resta un problema fondamentale collegato alla durata dei diritti esclusivi, vale a dire che il cambiamento tecnologico può vanificare la ragione per la quale inizialmente il diritto è stato concesso, anche molto tempo prima che quest'ultimo scada. Inoltre, il monopolista autorizzato da un governo si può trovare in una posizione di supremazia rispetto allo stesso regolatore istituzionale che cerca di limitare l'esercizio del potere di mercato. Questo, e la necessità di adottare in questi casi un approccio regolamentare altamente sofisticato, spesso porta i regolatori a registrare scarsi successi nella prevenzione dell'abuso del potere di mercato e nella tutela dei consumatori.

Se non esistono ulteriori alternative, i legislatori potrebbero prendere in considerazione la possibilità di mettere all'asta il diritto esclusivo in questione. Qualora un diritto esclusivo venga concesso, si deve prestare particolare attenzione alla struttura regolamentare a esso collegata. Ad esempio, devono essere prese in considerazione varie questioni, quale l'adeguatezza relativa di un sistema di regolazione del prezzo a "costo maggiorato" rispetto al metodo della "fissazione del tasso di rendimento", o ancora rispetto al cosiddetto "price cap"⁷. Inoltre, in molti casi, la suddivisione del diritto esclusivo tra due o tre imprese può consentire di conservare un certo grado di dinamica concorrenziale, raggiungendo anche i benefici

⁷ Limite imposto da un organo competente per la regolamentazione dei ricavi di un determinato settore, tenuto conto dell'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo e dei recuperi di efficienza attesi dagli operatori dello stesso settore. (NdT)

prefissati. Inoltre, si dovrebbe consultare il governo o gli economisti per verificare quale tipo di gara sia più appropriato per la vendita dei diritti.

4.1.2. Istituzione di un sistema di licenze o di autorizzazioni come requisito per operare su un mercato

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

Le licenze sono generalmente utilizzate come mezzo per garantire, con un elevato livello di certezza, l'accesso a un determinato mercato esclusivamente a quelle imprese che soddisfano determinati requisiti. Le condizioni poste dalle licenze, in genere, includono requisiti minimi, quali un certo livello di titolo di studio e/o di esperienza lavorativa pregressa, richiesti ai membri di alcune categorie di lavoratori, come ad esempio ai medici. Le licenze sono istituite per perseguire legittimi obiettivi di tutela del consumatore. In particolare, nei casi in cui il consumatore non è in grado di formare un proprio giudizio relativo, ad esempio, alla competenza di un certo professionista, il soddisfacimento dei requisiti di qualificazioni da parte di quest'ultimo può prevenire danni al consumatore, derivanti, ad esempio, dalla mancanza di pratica professionale. Altri requisiti comunemente richiesti sono quelli di assicurazione minima, che possono comportare benefici sostanziali per i consumatori nei casi in cui esista la possibilità che essi subiscano danni a causa di fallimenti, incompetenza o frode dell'operatore (ad esempio, per quanto riguarda le attività delle agenzie immobiliari o delle agenzie di viaggi).

Natura e ampiezza dell'impatto anti-concorrenziale

Nei casi in cui la regolazione generi barriere all'entrata più elevate rispetto a quelle necessarie per l'adeguato perseguimento dei propri obiettivi regolamentari, essa può avere l'effetto di favorire una sorta di "protezione del produttore" e anzi può essere spesso richiesta dai produttori stessi invocando il bisogno di tutelare la "stabilità del mercato". Per quanto riguarda la richiesta del possesso di una licenza per operare su un certo mercato, l'ampiezza della restrizione effettivamente imposta sull'entrata a detto mercato può rivelarsi elevata, dato che tali requisiti sono spesso accompagnati da elementi accessori, quali le valutazioni di ordine personale. Altri comuni requisiti di licenza per le associazioni comprendono la necessità di sottoscrivere alcuni tipi di polizze assicurative o di soddisfare dei requisiti minimi di capitale operativo. In alcuni casi, esistono anche delle limitazioni "leggere" al numero di imprese o professionisti ai quali è consentito operare su un certo mercato. Quest'ultimo tipo di restrizione può essere applicato grazie all'effettuazione di un test di "interesse generale", con il quale si richiede ai potenziali entranti sul mercato di dimostrare il "bisogno" di ulteriore fornitura per un certo servizio e, in alcuni casi,

anche la mancanza di conseguenze negative, derivanti dalla loro entrata, per gli operatori già presenti sul mercato.

Alcuni requisiti regolatori possono avere l'effetto di aumentare la pressione, per alcune imprese, ad abbandonare il mercato interessato, poiché non sono nella posizione di poter soddisfare i requisiti in questione, e potrebbero quindi avere un impatto negativo sulla concorrenza, nel caso fossero già esistenti delle significative barriere alle nuove entrate. Alcuni tipi di restrizioni all'uscita, quali i requisiti di pagamento di indennità di liquidazione eccessivamente onerose ai dipendenti, o la perdita di alcune garanzie non rimborsabili per la buona esecuzione dei contratti, possono bloccare l'incentivo di un'impresa a entrare su un certo mercato e, quindi, agire come barriere all'entrata.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

Il perseguimento della "stabilità del mercato" generalmente costituisce una ragione ingiustificata per l'imposizione di restrizioni regolamentari. Il concetto di concorrenza efficace è essenzialmente dinamico e necessariamente comprende la possibilità di un fallimento delle imprese e, in egual misura, richiede l'esistenza di un regolare flusso di nuovi entranti (o almeno la possibilità di entrata sul mercato) per il mantenimento di standard elevati di innovazione e per rispondere alla domanda proveniente dei consumatori.

Come suggerito altrove, i requisiti di qualificazione richiesti a varie categorie di professionisti sono suscettibili di rivelarsi legittimi nei casi in cui i consumatori sono mal situati per maturare un proprio giudizio sulla competenza di un certo professionista, nonché nei casi in cui le conseguenze (ad esempio, il danno potenziale ai consumatori) di scelte errate possono comportare effetti seri e irreversibili. Come d'altro canto per numerose altre aree della regolazione, un principio fondamentale sempre valido è quello di assicurare che le restrizioni applicate non limitino più del necessario la concorrenza, pur conseguendo gli obiettivi fissati dalla regolazione stessa. Anche i requisiti di livello più elevato possono comportare benefici per le imprese a spese dei consumatori, riducendo la capacità di entrata sul mercato e, pertanto, la concorrenza. Quindi, ad esempio, gli standard di qualità del prodotto dovrebbero essere fissati a un livello non superiore a quello strettamente necessario al fine di garantire la sicurezza e la salute del consumatore. Allo stesso modo, le restrizioni relative, ad esempio, alla dimensione dell'impresa (ad esempio, la previsione di non più di un punto vendita per ciascun distributore), non dovrebbero fissare livelli che creino un significativo impatto anti-concorrenziale o inefficienze.

Anche quando si prende in considerazione la necessità di requisiti di assicurazione obbligatoria, quali le garanzie di buona esecuzione dei lavori e così

via, è necessario valutare la natura e l'estensione dei possibili danni ai consumatori derivanti da scarsa esperienza professionale del fornitore del servizio o dalla mancata fornitura dello stesso. Una questione importante riguarda la capacità dei consumatori di informarsi adeguatamente sui possibili danni e di tutelarsi effettuando scelte informate e consapevoli, come anche è rilevante la percorribilità di approcci alternativi che aumentino le conoscenze dei consumatori in questo campo.

4.1.3. *I limiti alla capacità di alcuni tipi di imprese a fornire un bene o un servizio*

Le politiche che limitano la capacità di alcuni tipi di imprese a partecipare a gare di appalto pubblico spesso prevedono che venga accordato un certo grado di preferenza (che può essere più o meno esplicitamente dichiarato) a imprese localizzate in determinate regioni, Stati o Paesi. Di contro, si possono preferire operatori che presentano altri tipi di caratteristiche ritenute desiderabili dal committente, il quale può ad esempio fissare una quota di partecipazione riservata alle imprese di minori dimensioni, oppure a quelle che applicano determinate politiche occupazionali.

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

Gli obiettivi perseguiti attraverso la limitazione del tipo di imprese alle quali è consentito partecipare a gare di appalto pubblico possono essere numerosi. Forse, i più comuni sono gli schemi di preferenza nazionali e/o federali, con i quali si cerca di incoraggiare l'attività economica di un'area preferita, o di determinati settori considerati di importanza "strategica".

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

La limitazione della partecipazione di imprese a gare di appalto tende ad aumentare i costi che il committente dovrà sostenere e riduce la concorrenza nel mercato interessato. Considerata la dimensione complessiva dei bilanci governativi per il capitolo appalti, la rilevanza in termini relativi di tali restrizioni è piuttosto elevata.

Inoltre, esiste una significativa probabilità di conflitto tra questi schemi di preferenza e altre aree dell'azione politica. Ad esempio, la preferenza accordata a imprese localizzate in una determinata regione può entrare in conflitto con altri tipi di politiche a sostegno di imprese di piccole dimensioni.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

Gli schemi preferenziali possono avere notevoli impatti dannosi sulla concorrenza a causa della forte posizione detenuta sul mercato dai governi in qualità di committenti. Ciò è particolarmente importante poiché esistono in molte aree mezzi alternativi per il perseguimento dell'obiettivo perseguito grazie agli schemi di preferenza. Ad esempio, nei casi in cui è necessario soddisfare obiettivi di promozione di una certa politica regionale, le alternative possibili comprendono gli aiuti economici diretti e/o le facilitazioni fiscali, oppure è possibile prevedere la creazione di un contesto regolamentare più favorevole in determinate aree chiave, o anche l'utilizzo di campagne educative o pubblicitarie. Nei casi in cui l'obiettivo prefissato sia il sostegno alle imprese di piccole dimensioni, le alternative possibili sono costituite da temporanee opzioni fiscali o di aiuto economico e da un approccio regolamentare più flessibile.

4.1.4. Aumenti significativi dei costi di entrata o di uscita

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

Come illustrato in precedenza, gli strumenti regolativi che aumentano i costi di entrata o di uscita sono spesso formulate per perseguire vari obiettivi regolamentari. Ad esempio, la regolazione che fissa requisiti più stringenti sulla bonifica ambientale dei siti precedentemente utilizzati a fini industriali promuove obiettivi di tutela ambientale, ma aumenta anche in maniera significativa i costi di uscita (e, di fatto, di entrata). In molti casi, solo poche alternative risultano praticabili per il perseguimento di tali obiettivi politici non concorrenziali. Per tale ragione, i governi hanno spesso agito nel senso di limitare l'impatto concorrenziale di tale forma di regolazione, garantendo esenzioni mirate o l'assistenza necessaria alle imprese per soddisfare i requisiti richiesti. Ad esempio, i produttori di prototipi automobilistici sono stati spesso esentati da alcuni tipi di regolazione relativi ai test da effettuarsi sul prodotto, o sono stati soggetti a protocolli di test meno onerosi.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

Le disposizioni legislative e regolamentari che aumentano i costi dell'entrata su un mercato, o quelli di uscita, tenderanno a ridurre il numero degli operatori presenti sul mercato stesso. In tali circostanze l'impresa deve registrare ricavi lordi più ingenti al fine di raggiungere, all'entrata sul mercato, un certo tasso di profitto. Inoltre, i costi di uscita più elevati aumentano i rischi connessi all'entrata. Di conseguenza, esiste un crescente rischio che sul mercato in questione vi sia solo una debole concorrenza.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

Le disposizioni legislative e regolamentari che fissano criteri stringenti relativi ai test da effettuarsi su un prodotto possono essere giustificate nei casi in cui esistano rischi significativi di grave danno al consumatore, conseguente all'utilizzo di quel dato prodotto. Ugualmente, gli strumenti regolativi che aumentano i costi all'entrata richiedendo particolari tipologie di polizze assicurative o la dimostrazione della capacità finanziaria dell'impresa, sono giustificabili solo nei casi in cui è ipotizzabile un rischio finanziario significativo derivante da fallimento, incompetenza o frode dell'impresa in questione.

In alcune circostanze, possono essere prese in considerazione alternative quali la fornitura di maggiori informazioni o la divulgazione al pubblico dei requisiti del prodotto in questione al fine di consentire ai consumatori di effettuare scelte più informate. In altre situazioni, questo tipo di regolazione può essere comunque necessario, anche nel caso in cui aumenti i costi all'entrata, ma è opportuno allora concentrarsi sulla minimizzazione dei potenziali effetti anti-concorrenziali, garantendo che i requisiti siano fissati al livello minimo necessario per assicurare un'adeguata tutela del consumatore.

4.1.5. Restrizioni al flusso geografico di merci, servizi, capitali o forza lavoro Benefici attesi dall'applicazione di tali norme

Numerose disposizioni legislative e regolamentari hanno storicamente limitato il flusso di merci, servizi, capitali e/o forza lavoro attraverso i confini nazionali dei vari Stati. Tali limitazioni possono essere considerate come uno specifico sottoinsieme della categoria più generale di "restrizioni all'entrata" discussa precedentemente. Le restrizioni regolamentari al flusso di merci e servizi, capitali e lavoratori sono state spesso attuate come strumento di politica regionale o nazionale, poiché il governo che applicava tali restrizioni cercava di mantenere o migliorare la vitalità economica delle proprie economie regionali o nazionali. Altri obiettivi collegati e che possono essere perseguiti tramite questo tipo di politiche (in particolare se considerate a livello nazionale) sono quelli dell'autosufficienza o della protezione dei cosiddetti "campioni nazionali", sia per criteri di prestigio nazionale che per altre ragioni.

Un contesto particolare nel quale tali restrizioni possono essere considerate accettabili è quello delle "imprese nascenti"⁸, in quanto tali restrizioni rivestono carattere di necessità temporanea al fine di assicurare la completa affermazione delle imprese locali in un contesto di relativo sottosviluppo. Tuttavia, rimane il rischio che tali politiche protezionistiche "temporanee" diventino quasi permanenti, grazie all'attività di pressione esercitata dalle imprese che ne beneficiano.

⁸ Le cosiddette "imprese nascenti" sono tutte quelle imprese non abbastanza consolidate e forti da poter sopravvivere a un regime di libera concorrenza.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

I limiti al flusso geografico di merci e servizi, imposti in situazioni in cui, altrimenti, il libero commercio sarebbe tecnicamente ed economicamente fattibile, hanno l'effetto di ridurre in maniera artificiale la dimensione effettiva del mercato del bene o del servizio in questione. Dalla riduzione della dimensione del mercato derivano diversi potenziali effetti anti-concorrenziali. In primo luogo, esiste la probabilità che il grado di concentrazione nel mercato possa salire al punto che le imprese in esso operanti siano in grado di esercitare senza alcun limite il proprio potere di mercato. In secondo luogo, un mercato di dimensioni più ridotte e più isolato può essere sinonimo di livelli più bassi di innovazione, di differenziazione dei prodotti e così via. Pertanto, i consumatori ottengono un peggior servizio. È anche possibile che sia rallentato il tasso di entrata, nella misura in cui i potenziali nuovi entranti devono affrontare maggiori difficoltà per stabilirsi in quello che è divenuto, grazie al fattore regolazione, un mercato geograficamente ed economicamente più piccolo.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

Negli ultimi anni, si è sempre più riconosciuto il danno potenziale arrecato alla concorrenza dalla restrizione del flusso di merci, servizi, capitali e forza lavoro. Infatti, in un contesto europeo, il libero movimento di beni, servizi, capitali e lavoratori rappresenta le "quattro libertà" essenziali che costituiscono il fondamento del Programma sul Mercato Unico, perseguito in ambito comunitario sin dal 1992.

In generale, esistono solo pochi contesti in cui tali restrizioni supererebbero un test costi/benefici. Pertanto, i legislatori dovrebbero adottare un atteggiamento generalmente scettico nei confronti di una proposta di regolazione che preveda tali restrizioni. Nel caso in cui queste ultime siano imposte, dovrebbe essere valutate in base a una serie di fattori tra i quali: (1) se esiste un chiaro collegamento tra la restrizione in questione e il raggiungimento di uno specifico e identificato obiettivo strategico di interesse generale, (2) se le restrizioni non eccedono quanto necessario per il raggiungimento di tale obiettivo, (3) se un'analisi razionale sostiene la probabilità che l'obiettivo strategico in questione possa essere raggiunto grazie alla restrizione e, (4) se le restrizioni sono limitate a un definito e certo periodo temporale, esplicitamente regolamentato dalle norme.

4.2. *Limiti alla capacità delle imprese di competere*

L'esistenza di un vasto numero di concorrenti non è una condizione sufficiente allo sviluppo di mercati fortemente concorrenziali. Devono anche sussistere sostanziosi incentivi alla concorrenza tra fornitori di beni o di servizi. La regolazione, sotto forma di normativa generale sulla concorrenza, riveste un ruolo

significativo nel contrastare le varie pratiche anti-concorrenziali (ad esempio la fissazione dei prezzi, o la compartimentazione di mercati). Tuttavia, la regolazione può anche ridurre in maniera sostanziale la capacità delle imprese a competere tra loro. Ovviamente, tali restrizioni possono assumere la forma del controllo dei prezzi. Altrimenti, la regolazione può limitare le modalità di commercializzazione o di pubblicità di un prodotto, o fissare standard qualitativi di difficile soddisfacimento per alcuni operatori. Sono state identificate anche altre numerose tipologie di regolazione restrittive della capacità di competere delle imprese, comprese quelle riguardanti la limitazione dei profitti, delle quote di mercato, delle quote di produzione e così via.

4.2.1. *Controllo dei prezzi applicati a beni e servizi*

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

Come osservato nel primo capitolo, la regolazione del prezzo massimo viene spesso introdotta come un corollario necessario alle restrizioni all'entrata. Ad esempio, l'entrata nel mercato dei servizi taxi è fortemente ristretta nella maggior parte dei Paesi, il che comporta un eccesso di domanda di servizi che si sviluppa nel tempo. Una domanda di questo tipo provoca in genere significativi aumenti di prezzo. La regolazione del prezzo massimo è spesso introdotta nella speranza di proteggere il consumatore da tali aumenti. Al contrario, la regolazione del prezzo minimo è stata adottata, in alcuni casi, come risposta a una concorrenza sui prezzi estremamente vigorosa e per rispondere al timore di un'applicazione di "prezzi predatori"⁹. In questi casi, la regolazione del prezzo minimo è considerata generalmente come un mezzo per proteggere da una concorrenza "sleale" le imprese di minori dimensioni, o i produttori localizzati in una certa area, e/o quelli meno efficienti.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

I controlli sui prezzi di vendita di beni ostacolano il normale gioco di forze del mercato. Quando vengono fissati i prezzi minimi, è di fatto impedito alle imprese, che registrano costi più bassi, di guadagnare quote di mercato attraverso la fornitura ai consumatori di beni più convenienti. Ugualmente, nel caso in cui venga fissato il prezzo massimo, possono risultare ridotti in maniera sostanziale gli incentivi a innovare fornendo prodotti nuovi e/o di elevata qualità. In ogni caso, la capacità

⁹ Si parla di prezzi predatori quando un'impresa fissa temporaneamente dei prezzi che sono al di sotto dei costi da essa sopportati, con l'aspettativa che gli altri operatori usciranno dal mercato o modificheranno i loro comportamenti. L'impresa, in seguito, recupererà i profitti persi in precedenza aumentando i propri prezzi fino ai livelli precedenti o addirittura superandoli.

dinamica del mercato di rispondere alle preferenze espresse dai consumatori è notevolmente limitata. Le norme sul prezzo minimo hanno anche l'ulteriore demerito di ridurre l'efficienza economica complessiva incoraggiando i produttori inefficienti a rimanere sul mercato, impedendo in tal modo il riutilizzo alternativo e maggiormente produttivo delle risorse.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

La regolazione dei prezzi costituisce raramente il modo più efficace o efficiente per raggiungere gli obiettivi prefissati. Ad esempio, nel caso dei servizi taxi, il modo migliore per tutelare il consumatore è quello di affrontare le restrizioni all'offerta del servizio. Nel caso di problemi legati ai "prezzi predatori", l'applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza è la migliore alternativa possibile. Pertanto, la regolazione che si propone di controllare i prezzi in un determinato settore economico deve essere soggetta a un esame particolarmente rigoroso.

4.2.2 *Restrizioni alla pubblicità e alla commercializzazione di beni e servizi*

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

Le disposizioni legislative e regolamentari che restringono la capacità di pubblicizzare o commercializzare un bene o un servizio sono spesso adottate al fine di prevenire la pubblicità falsa o ingannevole, pur riconoscendo allo stesso tempo il ruolo positivo rivestito dalla pubblicità e dal processo di commercializzazione quando consentono al consumatore di effettuare scelte informate. Tali divieti contribuiscono a mantenere la fiducia dei consumatori nel mercato assicurando che le scelte effettuate in un mercato concorrenziale non siano pregiudicate dall'inganno. Alcuni tipi di restrizioni accessorie, come ad esempio il requisito che i venditori siano in grado di corroborare attraverso fonti competenti e credibili i propri vantii prestazionali, sono in genere benefiche poiché necessarie per impedire tentativi di frode, specialmente in quei casi in cui risulta arduo dimostrare la falsità di tali affermazioni.

In alcuni casi, quando prodotti o servizi possono rivelarsi dannosi in talune circostanze, è utile prevedere degli obblighi di informazione generali, al fine di rendere edotti i consumatori sul potenziale. Gli esempi più comuni per questo genere di obblighi informativi includono tutti quegli avvisi che collegano il consumo di sigarette alle malattie tumorali, presenti negli annunci pubblicitari e sulle confezioni dei prodotti da fumo, e le informazioni dettagliate fornite dagli annunci pubblicitari dei prodotti farmaceutici, in tutti quei Paesi ove è consentita la pubblicità per questi tipi di prodotti.

Mentre alcuni sostengono che le restrizioni alla pubblicità rappresentano un mezzo indiretto per limitare il consumo di beni o servizi per i quali si teme un effetto socialmente negativo e che sono soggetti a un consumo eccessivo, in realtà tali restrizioni si sono generalmente rivelate inefficaci nell'indurre una riduzione del consumo di questi prodotti. In questi casi, le restrizioni alla pubblicità limitano semplicemente le informazioni disponibili ai consumatori e, di conseguenza, riducono la concorrenza, aumentando i prezzi.

Talvolta, per via regolamentare si limita la pubblicità indirizzata ad alcune particolari tipologie di consumatori (ad esempio i minori), in quanto i membri di questi gruppi possono risultare più sensibili alla pubblicità rispetto al resto dei consumatori. Un approccio comune per questo tipo di pubblicità è quello di valutare la probabilità che essa risulti ingannevole dal punto di vista del particolare gruppo di consumatori cui essa è diretta.

In alcuni casi, come in quello della pubblicità dei prodotti da fumo o di alcolici rivolta ai minori, nei Paesi in cui la vendita di tali prodotti ai minori è vietata, la considerazione del danno alla salute pubblica è predominante rispetto a qualsiasi altro possibile beneficio conseguente da tale pubblicità. In questi casi, tale pubblicità può essere completamente vietata. Le restrizioni di questo genere, se circoscritte nella loro estensione, comportano significativi benefici sociali.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

In molti casi, le restrizioni alla pubblicità e alla commercializzazione di prodotti e servizi risultano eccessivamente ampie e producono l'effetto di ridurre indebitamente la concorrenza. È possibile che le restrizioni alla pubblicità e alla commercializzazione si rivelino particolarmente onerose per quanto riguarda il loro impatto sui potenziali entranti nel mercato in questione, poiché potrebbero limitare significativamente la capacità delle imprese di segnalare ai potenziali clienti la loro presenza sul mercato e di far conoscere la natura e qualità dei beni o dei servizi che sono in grado di offrire.

Un'area particolarmente problematica è quella delle limitazioni imposte alla pubblicità comparativa, con particolare riferimento alla comparazione dei prezzi. Poiché il prezzo rappresenta un elemento importante nel processo di scelta del consumatore, la limitazione della sua capacità di ottenere informazioni sui prezzi, sopportando un costo minimo, può evidentemente provocare una riduzione dell'efficienza del mercato in questione.

In molti settori economici le restrizioni alla pubblicità e al processo di commercializzazione sono state efficacemente utilizzate come difesa dalla concorrenza. In particolare, questo è il caso dei servizi professionali.

Tradizionalmente, la regolazione delle professioni è di competenza degli stessi membri delle associazioni professionali, e questi ultimi hanno sempre rivendicato la “non eticità” della pubblicità dei propri servizi, poiché sostengono che, in larga misura, l’attività professionale è motivata da altruismo, mentre il ritorno economico che ne consegue rappresenta soltanto una considerazione secondaria. Come riferito in maggiore dettaglio nel secondo volume Linee guida per la valutazione concorrenziale, vari studi hanno dimostrato come le restrizioni alle attività di commercializzazione e promozione pubblicitaria delle professioni non hanno alcun ruolo nella tutela dei consumatori, ma agiscono nel senso di aumentare in maniera significativa i prezzi e ridurre le capacità di scelta e di accesso ai servizi.

Indicazioni per l’utilizzo e possibili alternative politiche

Le norme generali relative alla tutela del consumatore includono spesso il divieto di pubblicità ingannevole, finalizzato anche alla promozione dell’efficienza dei mercati. Tali norme sono efficacemente pro-concorrenziali e in genere evitano la necessità di imporre ulteriori restrizioni alla pubblicità per specifici prodotti o servizi. Sebbene possano esistere, in rare occasioni, dei limitati casi in cui sono giustificabili ulteriori restrizioni alla pubblicità per specifici beni o servizi, ognuno di questi casi deve essere soggetto a un’attenta valutazione sulla base di un’analisi dei costi/benefici che ne possono derivare. Tali restrizioni spesso ridurranno l’efficienza economica e danneggeranno i consumatori esasperando le asimmetrie informative che questi ultimi affrontano.

Nei casi in cui esiste la necessità di scoraggiare un “sovra-consumo” del bene o del servizio in questione, le alternative possibili comprendono le campagne informative e l’imposizione di tasse sul consumo. Questi ultimi strumenti rappresentano i mezzi più diretti ed efficaci per affrontare tale questione politica.

4.2.3. *La determinazione di standard di prodotto che vadano a vantaggio di alcune imprese rispetto ad altre oppure che risultino superiori al livello che sarebbe prescelto da dei consumatori bene informati*

I benefici attesi dall’applicazione di tali norme

Gli standard minimi di prodotto sono abitualmente fissati per assicurare la tutela dei consumatori in presenza di un fallimento del mercato, reale o anche solamente percepito, in particolare nel caso di asimmetrie informative. Questi standard, se fissati a un livello eccessivamente elevato, possono ridurre il benessere del consumatore. Pertanto, impediranno a quei consumatori che preferiscono le offerte del mercato più economiche (e di qualità inferiore) di soddisfare le proprie preferenze. Quindi, gli standard minimi di prodotto non dovrebbero essere superiori

a quanto richiesto per assicurare il livello minimo necessario di sicurezza del consumatore.

Allo stesso modo, gli standard relativi alle emissioni industriali sono chiaramente finalizzati a perseguire obiettivi ampi ed encomiabili di interesse generale. Tuttavia, essi hanno anche il potenziale impatto anti-concorrenziale illustrato in precedenza. Di conseguenza, anche questo tipo di standard richiedono un'attenta analisi dei costi e benefici a essi collegati.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

Gli strumenti regolatori che definiscono standard significativamente diversi rispetto a quelli comunemente adottati in pratica restringono in maniera apprezzabile la capacità delle imprese presenti sul mercato a competere tra loro. Un esempio comune è quello fornito dalle norme relative alla tutela dell'ambiente, con le quali si fissano i limiti dei livelli consentiti per le emissioni di vari tipi di sostanze tossiche. Anche se si tratta di un genere di regolazione necessaria e del tutto adeguata come mezzo di tutela della salute pubblica e dei beni ambientali, può tuttavia rivelarsi vantaggioso per quelle imprese, magari poco numerose, uniche proprietarie di determinate tipologie di tecnologia per lo smaltimento delle emissioni tossiche.

Un altro settore in cui la fissazione di standard può avere un significativo impatto anti-concorrenziale è la determinazione di criteri qualitativi minimi per alcuni tipi di prodotti. Anche in questo caso possono esistere legittimi obiettivi per una regolazione di questo genere, come ad esempio la tutela della salute del consumatore rispetto ai rischi associati all'utilizzo di quel dato prodotto. Tuttavia, nel caso in cui lo standard sia fissato a un livello molto superiore a quello correntemente adottato nella pratica del mercato, alcuni operatori potrebbero avere difficoltà a soddisfare tale requisito o trovarlo impossibile. Questo può accadere, ad esempio, nei casi in cui solo alcune tecnologie produttive (le quali possono essere tutelate da brevetto) sono in grado di soddisfare i nuovi standard minimi di qualità.

Nel caso in cui le altre imprese non sono in grado, da un punto di vista tecnologico, di soddisfare lo standard fissato, può verificarsi una massiccia uscita dal mercato in questione che può provocare un danno significativo al processo concorrenziale. Quando gli unici mezzi in grado di soddisfare gli standard fissati sono tutelati da brevetto, i proprietari di quest'ultimo non sono affatto motivati a concedere licenze di utilizzo ai potenziali concorrenti, poiché in questo modo si riservano la totalità dei vantaggi concorrenziali in quel dato mercato. In altri casi, anche quando il brevetto non rappresenta un problema, le imprese di minori dimensioni, o coloro che usufruiscono di risorse inferiori, potrebbero non essere in grado di affrontare l'ingente investimento finanziario necessario per l'installazione della nuova tecnologia richiesta per soddisfare i nuovi standard fissati dalla

regolazione. In ogni caso, la riduzione del numero di operatori può comportare una situazione in cui le imprese rimanente possono aumentare i prezzi o esercitare il proprio potere di mercato.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

I cambiamenti degli standard di regolazione collegati ai prodotti, o ai processi produttivi, tendono a procedere per variazioni incrementali, che riflettono i progressivi mutamenti delle preferenze della società e il suo livello di benessere. Cambiamenti molto significativi e radicali hanno molte più possibilità di provocare effetti anti-concorrenziali rispetto ai cambiamenti più moderati.

Spesso strumenti alternativi possono generare gli stessi benefici perseguiti attraverso l'applicazione di standard minimi. Ad esempio, nei casi in cui gli standard minimi sono fissati con finalità di tutela dei consumatori, si può agire piuttosto prevedendo obblighi informativi in favore dei consumatori relativamente ai rischi connessi all'utilizzo del prodotto in questione, o richiedendo la divulgazione di informazioni relative ad alcune caratteristiche del prodotto stesso. Sempre con lo stesso intento, nel caso in cui siano contemplati cambiamenti rilevanti agli standard applicabili alle emissioni atmosferiche consentite, i governi in alcuni casi hanno cercato di ridurre il possibile impatto anti-concorrenziale fornendo assistenza finanziaria, tecnica o di altro genere soprattutto alle imprese di minori dimensioni, così da render loro possibile il soddisfacimento dei nuovi requisiti proposti.

4.2.4. *L'aumento dei costi di alcune imprese rispetto ad altre*

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

Forse la forma più comune di regolazione che ha come conseguenza l'aumento dei costi sopportati da alcune imprese rispetto ad altre è quella che contempla le cosiddette "clausole sui diritti acquisiti" (*grandfather clauses*¹⁰). Questo tipo di clausola richiede ai nuovi entranti su un certo mercato di conformarsi a nuovi e più elevati standard, mentre gli operatori già presenti sul medesimo mercato rimangono soggetti agli standard pre-esistenti e meno onerosi.

Numerose argomentazioni sono state avanzate a sostegno della previsione, in particolari circostanze, delle clausole sui diritti acquisiti. Per quanto riguarda, ad

¹⁰ In Anglo-americano la "grandfather clause" o "grandfather rule" rappresenta la concessione di un'esenzione grazie alla quale una vecchia norma continua a essere applicata alle situazioni preesistenti, mentre invece una nuova norma si applicherà a tutte le situazioni future. Viene spesso utilizzata come verbo: "to grandfather" significa concedere un'esenzione, una deroga. (NdT)

esempio, i requisiti richiesti per la fornitura di servizi professionali, è stato spesso sottolineato che, per un professionista, una lunga e consolidata esperienza lavorativa può essere considerata equivalente al possesso di un titolo di studio più elevato. Per quanto riguarda la produzione industriale, si sostiene in alcuni casi la necessità di concedere agli operatori presenti sul mercato un adeguato periodo di esenzione dall'applicazione delle nuove norme, così da consentire loro di ammortizzare i costi non recuperabili sopportati nei loro impianti per soddisfare gli standard di tutela ambientale e gli altri standard in vigore nel momento in cui gli impianti erano stati commissionati.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

Le clausole sui diritti acquisiti hanno un forte potenziale di distorsione delle relazioni concorrenziali interne al mercato, aumentando i costi per alcune imprese (ad esempio, per i nuovi entranti sul mercato, o per coloro che applicano nuovi processi produttivi) in maniera molto maggiore rispetto alle altre. È quindi plausibile si creino ostacoli all'entrata e una riduzione sia del tasso di innovazione come dell'intensità della pressione concorrenziale sul mercato in questione.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili politiche alternative

L'impatto anti-concorrenziale delle clausole sui diritti acquisiti può essere ridotto assicurandosi che queste ultime abbiano una durata limitata, piuttosto che un carattere permanente, e che la durata dell'esenzione concessa sia strettamente proporzionata al fondamento logico sottostante alla sua stessa concessione. In maniera più generale, tuttavia, deve essere adottato un approccio fortemente scettico nei confronti degli argomenti a favore dell'introduzione delle clausole sui diritti acquisiti, dato che queste ultime spesso riflettono tentativi di difesa di vecchie prerogative la concorrenza potenziale.

4.3. *Riduzione degli incentivi alle imprese a competere efficacemente*

Il precedente paragrafo ha evidenziato la capacità della regolazione di ridurre le opportunità a competere per le imprese. Tuttavia, la regolazione può anche ridurre gli incentivi a competere.

In generale, i fornitori di un prodotto o di un servizio che sono in grado di coordinarsi tra loro per suddividersi un certo mercato possono anche, collettivamente, massimizzare i potenziali profitti di monopolio. Quindi, la regolazione che favorisce o incoraggia il coordinamento tra imprese ridurrà gli incentivi all'instaurarsi di una situazione concorrenziale efficace.

Ciò può verificarsi con maggiore probabilità nei casi in cui la regolazione agevola o richiede la condivisione di informazioni relative alle variabili sensibili di mercato, quali i prezzi, i costi e la produttività. Inoltre, la regolazione che riduce l'effettiva capacità dei clienti di trasferirsi, in un ambiente concorrenziale, da un operatore a un altro riduce anche la pressione della concorrenza. Il rischio connesso a tali effetti è maggiore quando sono interi gruppi di imprese a rivestire un ruolo significativo nel processo di sviluppo e applicazione della regolazione stessa.

4.3.1. *L'auto-regolazione e la co-regolazione*

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

I governi possono scegliere di assumersi la piena responsabilità per la formulazione e l'applicazione di tutta una struttura regolamentare oppure, al contrario, possono scegliere di coinvolgere un certo settore economico o determinate associazioni professionali in vari aspetti della formulazione o dell'applicazione della stessa struttura regolamentare. Nel caso in cui sia un'associazione professionale a essere pienamente responsabile della regolazione dei comportamenti e delle attività dei propri membri, in assenza di una qualsiasi forma di copertura governativa (spesso su richiesta del governo stesso), si utilizza il termine di "auto-regolazione". Tuttavia, nei casi in cui il governo fornisce una copertura legislativa alle norme formulate da un certo settore economico o da un'associazione professionale, o che sono state formulate in collaborazione con lo stesso governo, si parla allora di "co-regolazione".

I meccanismi di co-regolazione possono comportare benefici sostanziali per i governi, in particolare nell'ambito di un settore o una professione mai soggetta prima a regolazione. Il coinvolgimento nella formulazione regolamentare degli operatori del settore in questione o delle associazioni professionali può conferire credibilità, per coloro che vi sono soggetti, alla struttura regolamentare predisposta. Tale credibilità deriva in parte dal fatto che il governo è visto come un utilizzatore di esperienze specifiche, di conoscenze tecniche e di una cultura maturate dal settore, dagli operatori o dai professionisti che ne fanno parte.

Il coinvolgimento delle associazioni professionali o di settore significa anche che i governi possono sovente evitare la necessità di sviluppare al proprio interno un elevato livello di specializzazione in questioni relative al mercato coinvolto. Di conseguenza, i governi possono spesso sviluppare strutture co-regolamentari a un costo sostanzialmente inferiore rispetto a quello richiesto per la formulazione di una soluzione interamente e solamente basata sulle proprie risorse interne. Questo è in particolare il caso in cui i membri dell'associazione professionale possono essere persuasi a costituire un organismo regolamentare e disciplinare, il quale si faccia

carico degli aspetti rilevanti della funzione regolamentare senza ricevere alcun finanziamento, da parte del governo, o solo un finanziamento limitato.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

La regolazione formulata da coloro che vi saranno poi soggetti può comportare sostanziali benefici, assicurando l'adeguatezza di standard tecnici e il loro aggiornamento al passo con le nuove tecnologie. Tuttavia, esiste un forte rischio che le norme formulate da un settore economico o da un'associazione professionale abbiano degli effetti anti-concorrenziali. Ad esempio, un'associazione professionale può adottare requisiti di qualificazione stringenti, asseritamente per ragioni di tutela del consumatore, ma fissando tali requisiti a un livello talmente elevato (specialmente nei casi in cui gli operatori già presenti sul mercato in questione sono esentati dal soddisfacimento di tali requisiti) che l'offerta sul mercato sia sufficientemente ristretta da aumentare i prezzi. Allo stesso modo, alcune norme "a fondamento etico", come le restrizioni sulla pubblicità dei prezzi praticati, sembrano ridurre la capacità delle imprese di competere, piuttosto che aumentare la probabilità che i consumatori si auto-tutelino dalle offerte ingannevoli. Di conseguenza, la co-regolazione può spesso – almeno potenzialmente – sfociare nell'intenzione di avvantaggiare i membri dell'associazione professionale o gli operatori del settore economico in questione, accampando argomenti di interesse generale per mascherare il vero obiettivo sottostante all'adozione di questo genere di regolazioni.

In queste circostanze, è il requisito fondamentale per condurre una valutazione concorrenziale consiste nell'esaminare la regolazione secondo gli effetti attesi, piuttosto che concentrarsi unicamente sui suoi obiettivi dichiarati o su giudizi basati sulle motivazioni di coloro che la propongono. Quindi, quando si valutano gli ostacoli alla concorrenza, quali quelli rilevati di sovente negli schemi di co-regolazione, è utile porsi le tre domande elencate di seguito, che possono essere di aiuto in un tale processo: (1) qual è il danno specifico ai consumatori che l'ostacolo in questione intende rimuovere? (2) la restrizione proposta è adeguatamente commisurata a tale danno? E (3) il danno al consumatore che la restrizione cerca di evitare è superiore alla perdita subita dal consumatore stesso conseguente alla limitazione della concorrenza?

Nei casi in cui un'associazione professionale o un settore economico detengono un ruolo predominante nell'ambito del processo di elaborazione delle norme che regoleranno la loro stessa condotta, sussistono forti preoccupazioni che la regolazione adottata presenti aspetti anti-concorrenziali. Ad esempio, le norme riguardanti la pratica professionale legale hanno spesso vietato il taglio delle tariffe praticate, la sollecitazione pubblicitaria dei clienti, la gestione in forma societaria degli studi legali e le prestazioni di lavoro dipendente da parte degli avvocati, come anche tutte le altre principali forme di pubblicità. In molti casi, tali restrizioni sono

state rimosse a seguito di riforme che hanno portato i governi a rivestire un ruolo più centrale nell'ambito della regolazione delle attività professionali.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

Una struttura regolamentare adeguata richiede che l'associazione professionale esistente o il settore economico in questione possano contare su numerosi membri. Per poter essere in grado di imporre delle sanzioni (compresa l'esclusione dall'associazione professionale in questione) a coloro che non si conformassero ai requisiti regolamentari fissati, un'associazione professionale deve essere percepita dai propri membri come prestigiosa e credibile. A volte, è necessario esista il rischio concreto di applicazione di sanzioni per convincere i consumatori della credibilità della struttura regolamentare in questione.

Il governo dovrebbe cercare di prevenire i tentativi, attuati da un'associazione professionale o da un settore economico, di utilizzare i poteri di co-regolazione in maniera anti-concorrenziale. A tal fine, si può prevedere che il Ministero competente in materia abbia il diritto di approvare, o rifiutare di approvare, i codici di condotta sottoposti al suo esame e, se richiesto, sostituirli con disposizioni di fonte governativa nel caso in cui l'associazione continui a proporre versioni inaccettabili.

4.3.2. *I requisiti di divulgazione delle informazioni relative ai prezzi praticati, alla produzione e alle vendite*

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

La regolazione che richiede la pubblicazione e divulgazione di informazioni quali i livelli di prezzo e di produzione viene generalmente adottata come un mezzo per ridurre i costi di ricerca dei consumatori, rendendo questo genere di informazioni disponibili in maniera più immediata. In alcuni casi, la riduzione dei costi di transazione può aumentare l'efficienza dei mercati aumentando il grado di comprensione e di conoscenza dei consumatori relativamente alle offerte presenti sul mercato.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

Le disposizioni legislative e regolamentari che richiedono agli operatori presenti su un determinato mercato di divulgare le informazioni sui prezzi praticati possono favorire altresì la formazione di cartelli tra imprese, in quanto uno dei requisiti chiave per la realizzazione di un accordo di cartello è la possibilità per i partecipanti al cartello di controllare il comportamento sul mercato dei propri concorrenti (o complici). Nel caso in cui siano presenti su un certo mercato solo

pochi operatori, esistano barriere all'entrata elevate e i prodotti siano relativamente indifferenziati, è più possibile che si verifichino tali condotte anti-concorrenziali.

La divulgazione di informazioni relative ai prezzi può avere un impatto anti-concorrenziale in settori in cui è pratica comune offrire o negoziare sconti "riservati" sui prezzi pubblicizzati o raccomandati. Ciò accade poiché, altrimenti, i concorrenti incontrerebbero notevoli difficoltà nell'ottenere le informazioni sui prezzi reali praticati dalle altre imprese concorrenti.

In un contesto in cui è richiesta la divulgazione di informazioni veritiere sui prezzi, i membri di un accordo di cartello sono in grado di sapere immediatamente in quali casi gli altri membri non rispettano il prezzo o la quantità "concordata".

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

Come suggerito in precedenza, è meno frequente sorgano timori relativi a possibili comportamenti di cartello in situazioni in cui esistono numerosi concorrenti e/o ridotte barriere all'entrata su un mercato. In queste situazioni, l'obbligo di divulgazione dei prezzi è giustificata poiché, riducendo i costi di ricerca sul mercato, determina degli effetti positivi. Tuttavia, in mercati più concentrati, è possibile che tali obblighi abbiano un effetto netto negativo. Nei mercati in cui sono presenti pochi operatori e il prodotto è omogeneo, i costi transattivi che i consumatori devono sopportare possono essere inferiori a quelli che si avrebbe in presenza di un numero maggiore di imprese, mentre il rischio di accordi di cartello è superiore. Quindi, i potenziali benefici derivanti dalla pubblicità di tali informazioni sono relativamente modesti.

Se la divulgazione delle informazioni relative ai prezzi o alla produzione favoriscono la formazione di cartelli, esistono delle alternative meno rischiose. Nel caso in cui le informazioni sono raccolte al fine di formulare politiche governative, non è necessario renderle pubbliche. Quando l'obiettivo è la tutela dei consumatori o la produzione di statistiche di carattere generale, queste ultime, se aggregate, non favoriscono la formazione di cartelli quanto elaborazioni statistiche specifiche su determinate imprese, e anche le statistiche storiche offrono minori appigli rispetto a informazioni attuali e aggiornate. Le statistiche aggregate per tipi di impresa non consentono ai membri di un cartello di capire se una delle imprese sta venendo meno all'accordo, mentre le statistiche specifiche impresa per impresa potrebbero chiaramente consentire di identificare l'impresa che sta deviando dal comportamento fissato dall'accordo di cartello sui prezzi o sulle quantità. Le statistiche storiche forniscono ai membri del cartello informazioni meno utili, dato che questi ultimi spesso hanno bisogno di uno scambio di informazioni aggiornate per poter decidere la quantità prodotta e fissare obiettivi di prezzo, mentre le statistiche storiche non fornirebbero nessun aiuto sostanziale a tali fini.

4.3.3. *Esenzioni dall'applicazione della normativa sulla concorrenza*

I benefici attesi dall'applicazione di tale esenzione

In molti Paesi, alcuni determinati settori economici sono stati esentati dall'applicazione della normativa sulla concorrenza. In alcuni casi, tali settori erano soggetti a una loro, specifica normativa concorrenziale settoriale. In altri casi, poteva non esserci alcun limite ai comportamenti anti-concorrenziali adottati.

Sono numerose le ragioni addotte per la concessione di tali esenzioni. In alcuni casi, alle imprese era permesso di cooperare al fine di aumentare la loro capacità di consolidarsi e competere per le esportazioni. In altri, in mercati caratterizzati dalla presenza di imprese di piccolissime dimensioni, si consentono forme di cooperazione tra imprese a causa dell'esistenza di un potere monopsonistico da parte degli acquirenti e a causa del conseguente desiderio del governo di creare un certo grado di potere compensativo (esempi in questo campo comprendono vari prodotti agricoli). Molte imprese le cui attività erano altamente regolamentate sono state esentate dall'applicazione della normativa sulla concorrenza. In questi casi, si riteneva che la struttura regolamentare specifica del settore costituisse un adeguato sostituto alla normativa sulla concorrenza.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

Quando esiste una deroga dalla generalizzata applicazione della normativa sulla concorrenza, vi è l'evidente rischio che si verifichino cartelli, abusi di prezzo e si realizzino operazioni di concentrazione anti-concorrenziali. Inoltre, esiste ovviamente la possibilità che si riscontrino significative distorsioni economiche, dato che i vari settori economici sono soggetti a discipline regolamentari sostanzialmente diverse tra loro. Queste distorsioni possono avere un notevole effetto negativo sul benessere economico, distorcendo le decisioni dei consumatori relativamente a scelte di acquisto di beni e servizi.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

L'OCSE ha osservato che, in genere, le esenzioni dall'applicazione della normativa sulla concorrenza dovrebbero essere ridotte o del tutto evitate:

Come strategia di riforma generale, i governi dovrebbero espandere l'applicazione e l'efficacia delle leggi sulla concorrenza. La capacità e l'efficacia delle normative sulla concorrenza e delle autorità di concorrenza dovrebbero essere riviste, e rafforzate ove necessario. Le esenzioni dall'applicazione della normativa sulla concorrenza dovrebbero essere eliminate, in assenza di impellenti necessità di

interesse generale che non possano essere soddisfatte in altro modo. (Rapporto OCSE sulla riforma della regolazione, 1997, pag. 271)

Nei casi in cui è identificata una specifica ragione per la prolungata esistenza di tali esenzioni, si devono prendere in considerazione mezzi grazie ai quali la loro portata può essere ridotta. Ad esempio, un monopolio regolamentato che richieda a tutti i produttori di una certa materia prima di vendere a un determinato esportatore autorizzato è un'alternativa peggiore rispetto a un sistema in cui i produttori hanno la possibilità, ma non l'obbligo, di siglare accordi di vendita e di esportazione cooperativi.

4.4. Limiti alle scelte e alle informazioni disponibili per i consumatori

I precedenti paragrafi si sono concentrati su quanto è necessario assicurare che il lato dell'offerta di un mercato operi libero da indebite restrizioni. Questo paragrafo, al contrario, si focalizzerà sull'importanza del buon funzionamento del lato della domanda di un mercato, in modo che i risultati conseguenti alla concorrenza sul mercato migliorino il benessere dei consumatori.

4.4.1. Limitazione della capacità di scelta del fornitore da parte dei consumatori

Benefici attesi da queste norme

Sebbene i mercati funzionino meglio quando i consumatori non subiscono restrizioni alle loro capacità di scelta, ciò può non essere universalmente vero. In particolare, quando i legislatori ritengono che i consumatori possano prendere decisioni sbagliate, comportanti nel lungo periodo possibili danni, si tende a restringere le scelte a disposizione dei consumatori stessi. Ad esempio, un governo può limitare la disponibilità di alcuni prodotti farmaceutici antidolorifici facendo in modo che per gli antidolorifici più forti e potenzialmente pericolosi sia necessaria una prescrizione medica, mentre i prodotti meno potenti sono disponibili come farmaci da banco. Più in generale, i governi possono restringere le possibilità di scelta a disposizione dei consumatori al fine di migliorare i risultati nei casi in cui i consumatori stessi devono confrontarsi con opzioni incomplete, confuse, ingannevoli o di ardua decifrazione.

Le restrizioni alle scelte private sono comuni. Ad esempio, i menu dei ristoranti esistono per restringere e convogliare le scelte dei clienti. Anche l'equipaggiamento delle autovetture consente la scelta solo tra opzioni selezionate. Nelle transazioni private, tali restrizioni sono spesso benefiche poiché permettono di assicurare la specializzazione e la riduzione dei costi pur mantenendo un chiaro collegamento con le preferenze espresse dai consumatori. Questi ultimi possono anche rilevare che il

processo decisionale è più difficoltoso se devono confrontarsi con troppe possibilità di scelta.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

Le restrizioni imposte da un governo alle capacità di scelta dei consumatori rischiano di limitare indebitamente le opzioni disponibili per questi ultimi. I requisiti previsti da un governo relativamente alle prescrizioni per lenti a contatto possono causare degli abusi da parte degli oculisti, i quali potrebbero prescrivere l'utilizzo solo di lenti a contatto commercializzate sotto lo stesso nome dello specialista che le prescrive, in tal modo limitando la capacità del consumatore di acquistare lenti a contatto dal fornitore più a basso costo.

Limitando le scelte che i consumatori sono in grado di effettuare tali restrizioni possono anche comportare una concorrenza del prezzo e una qualità meno intensa rispetto a quanto desiderabile.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

Quando i governi restringono le possibilità di scelta, dovrebbero essere prese in considerazione una serie di alternative. Forse, l'alternativa più naturale è rappresentata da una migliore informazione. Ma spesso l'esistenza di una certa restrizione semplicemente significa che le informazioni non sono sufficienti. Nel caso delle prescrizioni per le lenti a contatto, le norme furono modificate così che i medici che prescrivevano una marca specifica di lente erano obbligati a fornire informazioni sufficienti affinché potesse essere identificata sul mercato un'alternativa possibile che gli ottici potevano legalmente fornire. (Per maggiori dettagli, si veda la sezione 4.4.1 delle Linee guida per la valutazione concorrenziale, secondo volume del Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione).

4.4.2. *La riduzione della mobilità dei clienti grazie all'aumento dei costi di trasferimento da un operatore a un altro*

I benefici attesi dall'applicazione di tali norme

I "costi di trasferimento" possono essere definiti come i costi sopportati da un consumatore che decida di cambiare il fornitore di un bene o di un servizio.

Gli esempi di costi di trasferimento comprendono:

- l'utilizzo di contratti a lungo termine che "vincolano" i clienti per lunghi periodi di tempo e impongono pesanti penali finanziarie in caso di disdetta o di cambiamento di fornitore prima della scadenza fissata dal contratto;
- l'impossibilità di richiedere la portabilità del numero telefonico, cosa che rende relativamente non attraente per il cliente il cambiamento di fornitore del servizio telefonico, poiché impone sul consumatore i costi amministrativi del cambiamento.

Le norme che consentono l'imposizione dei costi di trasferimento possono aiutare a ridurre i costi di transazione riconoscendo i costi reali e sostanziali che sono spesso a carico dell'impresa nel caso in cui un cliente decida di trasferire la propria preferenza a un altro operatore. In queste circostanze, le norme che consentono l'imposizione di alcuni costi di trasferimento possono accrescere il benessere del consumatore ed essere coerenti con l'applicazione di principi di equità contrattuale. Ad esempio, le penali collegate alla risoluzione anticipata di un contratto a durata fissa non riflettono nulla di più della cosiddetta "offerta pacchetto" del prodotto in questione e della necessità per il fornitore di recuperare i costi degli articoli (ad esempio i cellulari per la telefonia mobile) per i quali ha ricevuto soltanto un pagamento parziale.

Natura ed estensione dell'impatto anti-concorrenziale

Aumentando i costi del cambiamento di operatore, i costi di trasferimento possono ridurre in maniera sostanziale la capacità di un'impresa di competere. I costi di trasferimento sono di considerevole importanza per quanto riguarda imprese operanti sui mercati da poco aperti alla concorrenza, in cui tali costi rappresentano delle notevoli barriere alla riduzione, nel tempo, della posizione dominante acquisita dall'operatore già presente sul mercato in questione.

I mercati dell'energia elettrica dei Paesi nordici forniscono un ottimo esempio. In questo caso, nei vari Paesi risultano diversi livelli di mobilità dei consumatori da un operatore a un altro. La revisione delle situazioni regolamentari esistenti indica che il livello di mobilità è altamente collegato con la natura e l'estensione dei costi di trasferimento applicati in ogni Paese.

Nei casi in cui ai trasferimenti sono legati dei costi rilevanti sopportati dalle imprese, può essere inevitabile consentire loro di trasferire tali costi sui consumatori. Tuttavia, quando si impongono costi di trasferimento nel tentativo di ridurre i costi di transazione, bisogna considerare se la riduzione dei costi di transazione, conseguente all'introduzione dei costi di trasferimento, giustifichi il probabile effetto anti-concorrenziale a essi connesso, in termini di effettiva incidenza dei trasferimenti.

Sebbene negli esempi sopra riportati riguardino casi in cui la regolazione si occupa esplicitamente della traslazione dei costi di trasferimento, altri tipi di regolazione non menzionano tale questione. L'obiettivo di ottenere una maggiore concorrenza può risultare sostanzialmente compromesso se la regolazione rimane silente sull'argomento e consente alle imprese di imporre discrezionalmente nuovi costi di trasferimento o di aumentare gli esistenti.

Indicazioni per l'utilizzo e possibili alternative politiche

Con particolare riferimento al caso di settori economici che hanno subito una recente ristrutturazione, caratterizzati dalla presenza di un operatore dominante che si confronta per la prima volta con la concorrenza dei nuovi entranti sul mercato in questione, assicurare che i costi di trasferimento rimangano bassi è una condizione essenziale per lo sviluppo di una concorrenza effettiva. Mentre anche altri tipi di condizioni devono essere soddisfatte (ad esempio, l'accesso a condizioni realistiche a una rete in monopolio) la questione dei costi di trasferimento rimane fondamentale per conseguire adeguati risultati concorrenziali.

Ne deriva che, durante la revisione di una proposta di regolazione che ha come obiettivo l'attuazione di riforme pro-concorrenziali nell'ambito di un certo settore, tutte le norme che esplicitamente consentano l'imposizione di costi di trasferimento andrebbero attentamente valutate e dovrebbero essere considerate accettabili solo quando esistono validi argomenti per la loro adozione. Ciò potrebbe darsi qualora fosse dimostrato che esistono costi significativi collegati alle particolari attività che le imprese devono intraprendere nell'ambito del processo di trasferimento.

Non si deve presumere che una situazione del genere sia consueta. Inoltre, anche nel caso in cui l'impresa debba sopportare costi significativi come conseguenza del processo di trasferimento, è ancora possibile che l'impatto pro-concorrenziale derivante dalla riduzione o dall'eliminazione dei costi di trasferimento sia sufficientemente ampio da consentire al legislatore di evitare che le imprese recuperino tali costi dai consumatori. La concorrenza tra imprese nel momento che precede l'acquisto del bene o del servizio da parte del consumatore può favorire minori impatti negativi derivanti dai costi di trasferimento.

A tale proposito, una possibilità particolarmente problematica è quella in cui un operatore presente su un dato mercato impone un nuovo costo di trasferimento, oppure lo aumenta, in risposta a nuove pressioni concorrenziali. Quando c'è l'evidente rischio che tali costi siano imposti, è necessario prevedere delle norme, nell'ambito della struttura regolamentare generale, che ne limitino o ne vietino l'applicazione.

4.4.3. *Modificazione in maniera sostanziale delle informazioni necessarie ai consumatori per effettuare scelte di acquisto efficienti*

Quando un governo intraprende un'azione deregolatoria, alcune volte tale deregolamentazione è accompagnata dall'introduzione di nuove possibilità di scelta di acquisto per i consumatori, ai quali può venir richiesto di effettuare scelte tra prodotti che non erano disponibili in precedenza e che essi non avevano mai potuto acquistare prima. Ciò si verifica con regolarità nel settore privato, ad esempio nel caso dei prodotti a forte contenuto di innovazione tecnologica. Non è quindi inusuale per i consumatori esercitare delle scelte senza aver maturato una precedente esperienza del bene o del servizio offerto.

In alcuni casi, tuttavia, viene richiesto a tutti i consumatori di effettuare una scelta se devono acquistare un bene cosiddetto di necessità. Ad esempio, in molti Paesi vi sono alti consumi di energia elettrica. La deregolamentazione di questo settore ha consentito non soltanto agli utenti industriali, ma anche a quelli privati, di usufruire di maggiori capacità di scelta tra i vari fornitori. Se gli utenti industriali possono rapidamente ottenere le conoscenze adeguate per effettuare delle scelte di acquisto appropriate, non tutti gli utenti privati saranno in grado di fare lo stesso. Quando è concesso a un consumatore privato il diritto di scelta del fornitore in un nuovo mercato, le imprese potrebbero cercare di rendere la valutazione delle varie scelte più disagiata, magari offrendo prodotti complessi venduti tramite offerte porta a porta, che scoraggiano la comparazione delle offerte stesse.

Il rischio derivante da tali pratiche di vendita, in assenza di un requisito di informazione necessario a causa della "nuova" natura del mercato in questione, è che le riforme potrebbero essere revocate a causa delle proteste dei consumatori. Il rischio risulta aumentato in quei casi in cui si attende dalla deregolamentazione una diminuzione dei prezzi, mentre invece i consumatori finiscono per pagare tariffe più elevate quando si trasferiscono dal vecchio fornitore a uno nuovo.

Per garantire che la deregolamentazione funzioni e abbia successo, sarebbe meglio unire alla creazione di nuove scelte di acquisto la previsione di un requisito di informazione che fornisca ai consumatori un punto di riferimento per effettuare le necessarie comparazioni tra le varie offerte.

Un'alternativa a tale requisito di informazione è rappresentata dalla predisposizione, da parte del governo nazionale, di campagne informative e programmi didattici. Si può prevedere la distribuzione di dépliant o la diffusione di messaggi televisivi che aiutino a educare i consumatori relativamente alle scelte di acquisto che dovranno effettuare dopo la deregolamentazione.

5. Proporzionalità nella conduzione delle valutazioni dell'impatto concorrenziale

Il test concorrenziale illustrato nel primo capitolo fornisce una base affidabile per l'identificazione di disposizioni legislative e regolamentari che potrebbero generare un impatto anti-concorrenziale. Tuttavia, l'importanza relativa dei diversi impatti anti-concorrenziali varia in maniera significativa. L'ampiezza della valutazione concorrenziale che deve essere intrapresa dovrebbe essere proporzionata alla stima iniziale della possibile estensione dell'effetto delle norme anti-concorrenziali identificate. Una valutazione concorrenziale dettagliata e complessiva dovrebbe essere intrapresa solo quanto la stima iniziale suggerisce che i costi potenziali conseguenti agli aspetti anti-concorrenziali della regolazione proposta sono così ampi da giustificare il necessario dispendio di risorse che un'approfondita valutazione concorrenziale richiede.

Un fattore contestuale fondamentale in questo processo decisionale è la natura del contesto concorrenziale esistente nei settori economici soggetti alla regolazione. Le preoccupazioni relative alla concorrenza saranno in genere meno pressanti nei casi in cui i settori economici mostrino già una concorrenza affermata, caratterizzata da un vasto numero di imprese in concorrenza tra loro, da significativi tassi di entrata e di uscita dal mercato e da elevati livelli di innovazione dei prodotti e dei servizi proposti. Al contrario, in un mercato relativamente statico, caratterizzato da livelli significativi di concentrazione e da un'entrata limitata, il possibile impatto anti-concorrenziale della regolazione sarà più probabile.

Nell'ambito di una valutazione concorrenziale più complessiva, bisogna concentrarsi probabilmente sull'ampiezza dell'impatto della regolazione proposta sulle determinanti principali relative alla pressione concorrenziale per il mercato in questione. In particolare, è necessario chiedersi:

- è possibile che l'impatto della proposta sulle imprese presenti nel mercato sia abbastanza ampio da ridurre il numero in maniera tale da consentire il coordinamento delle loro condotte o, più genericamente, l'adozione di comportamenti tipici dei cartelli?
- La proposta può avere un significativo impatto sugli aspetti dinamici del comportamento concorrenziale del mercato in questione, ad esempio riducendo significativamente l'entrata o gli incentivi per l'innovazione?
- La proposta può limitare la capacità o gli incentivi a competere efficacemente?

Al fine di effettuare un'accurata valutazione concorrenziale, il revisore deve acquisire un chiaro punto di vista sulla natura e sulla dimensione del mercato preso in esame. Si tratta, in questo caso, della "definizione del mercato". Una questione primaria è la determinazione geografica del mercato. Si tratta di un mercato locale, regionale, nazionale o internazionale? In secondo luogo, quali sono i prodotti che costituiscono il mercato? Qual è il grado di sostituibilità tra il prodotto o il servizio soggetto alla regolazione e altri prodotti o servizi? Si tratta di un mercato relativamente statico, o è caratterizzato da alti tassi di cambiamento tecnologico e dalla frequente introduzione di nuovi tipi di prodotto?

6. Una procedura semplificata per il completamento di un'AIR con una piena valutazione concorrenziale

Il primo passo per effettuare una completa valutazione concorrenziale in ambito AIR consiste nell'identificazione dell'obiettivo sottostante alla nuova regolazione. In secondo luogo, devono essere identificate e analizzate le restrizioni alla concorrenza già esistenti. Quindi, dovrebbe essere effettuata un'analisi di quali, e quanto apprezzabili, siano gli effetti negativi della proposta normativa. In alcuni casi può risultare utile considerare l'esistente portata della pressione concorrenziale, anche grazie alla "definizione del mercato rilevante", sebbene questo non debba essere un processo formale o elaborato. La "definizione del mercato" è uno strumento che va utilizzato quanto risulta utile, non un requisito assoluto. Il punto principale è quello di garantire che il valutatore consideri realisticamente che genere di concorrenza esiste e quale è possibile. Infine, devono essere valutati e comparati gli effetti concorrenziali di opzioni politiche alternative.

Nei paragrafi 5 e 6 delle Linee guida per la valutazione concorrenziale sono fornite maggiori indicazioni relativamente all'effettuazione di una completa valutazione concorrenziale.

7. Integrazione dei risultati nell'analisi dell'impatto della regolazione (AIR)

La maggior parte delle proposte normative non comporta alcun danno significativo alla concorrenza. Tuttavia, in quei casi in cui una valutazione concorrenziale identifica una significativa possibilità di indebolimento della concorrenza nel settore direttamente interessato o nei settori a esso collegati, gli elementi chiave della proposta di regolazione vanno riconsiderati in un contesto comparato, nel quale i mezzi alternativi per il raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla regolazione che presentano meno aspetti restrittivi della concorrenza vengono identificati e valutati.

Quando non si è in grado di identificare simili alternative, deve essere effettuata una comparazione rigorosa e disciplinata dei benefici associati alle proposte. La proposta normativa dovrebbe essere adottata solo se tale comparazione dimostra che, dopo aver tenuto conto dei costi dell'impatto anti-concorrenziale identificati dalla valutazione, l'adozione della proposta normativa comporterà un beneficio netto¹¹.

¹¹ Questo approccio è stato esplicitamente utilizzato in Australia. Nei "Principi guida legislativi", adottati nell'ambito del processo National Competition Policy sulla revisione della politica della concorrenza nazionale, si dichiara che la normativa che limita la concorrenza non dovrebbe essere adottata a meno che non possa essere dimostrato che i benefici conseguenti per la comunità nel suo insieme, e derivanti dalla restrizione, superano i costi e che gli obiettivi prefissi dalla regolazione in questione non sarebbero raggiunti con nessun altro strumento, pur se meno restrittivo della concorrenza. Si veda "Competition Principles Agreement", articolo 5(1).

APPENDICE

Il Consiglio dell'OCSE ha adottato, il 22 ottobre 2009, una raccomandazione sulla valutazione concorrenziale, il cui testo è fornito di seguito.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO SULLA VALUTAZIONE CONCORRENZIALE

IL CONSIGLIO

Considerato l'articolo 5 b) della Convenzione dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica del 14 dicembre 1960;

Considerato l'accordo raggiunto nel 1997 durante la Riunione del Consiglio a livello ministeriale relativo al fatto che le restrizioni alla concorrenza sono spesso costose e inefficaci per la promozione degli interessi generali e dovrebbero essere evitate [C/MIN(97)10];

Considerati i Principi guida dell'OCSE sulla qualità della regolazione e le sue prestazioni [C(2005)52], che richiamano i governi alla revisione delle proposte di nuove regolazioni, come di quelle già applicate, con particolare riferimento agli aspetti concorrenziali;

Riconoscendo che la concorrenza promuove l'efficienza, aiuta ad assicurare che beni e servizi offerti ai consumatori siano il più prossimi possibile alle preferenze dei consumatori stessi, e che producano benefici quali prezzi ridotti, una migliore qualità, un aumento dell'innovazione e una produttività più elevata;

Riconoscendo che una produttività più elevata è essenziale per la crescita economica e l'aumento dell'occupazione;

Riconoscendo che le politiche pubbliche servono una serie di obiettivi commerciali, sociali, sanitari, di sicurezza e ambientali tra gli altri;

Riconoscendo che, talvolta, le politiche pubbliche possono indebitamente restringere la concorrenza;

Riconoscendo che tali restrizioni indebite possono verificarsi in maniera non intenzionale anche nei casi in cui le politiche pubbliche in questione non sono incentrate sulla regolazione economica e non intendono influenzare in alcun modo la concorrenza;

Riconoscendo che le politiche pubbliche che indebitamente restringono la concorrenza spesso possono essere riformate nel senso di promuovere la concorrenza sul mercato pur raggiungendo gli obiettivi di interesse generale prefissati;

Osservando che vari Paesi già effettuano una valutazione concorrenziale e

Osservando che l'OCSE e vari Paesi membri dell'OCSE hanno sviluppato dei manuali per la valutazione concorrenziale

I. RACCOMANDA quanto segue ai governi dei Paesi membri:

A. L'identificazione di politiche pubbliche esistenti o proposte che restringono indebitamente la concorrenza

1. I governi dovrebbero introdurre un processo adeguato per l'identificazione di politiche pubbliche esistenti o proposte che indebitamente restringono la concorrenza e dovrebbero sviluppare criteri specifici e trasparenti per effettuare la valutazione concorrenziale, comprendenti la preparazione di meccanismi di valutazione.
2. Nell'effettuare la valutazione concorrenziale, i governi dovrebbero accordare particolare attenzione alle politiche che limitano:
 - i) il numero e la varietà degli operatori di un dato mercato;
 - ii) le azioni che gli operatori di un dato mercato possono intraprendere;
 - iii) gli incentivi agli operatori di un dato mercato ad adottare un comportamento concorrenziale;

- iv) le scelte e le informazioni disponibili ai consumatori;
3. Le politiche pubbliche dovrebbero essere soggette alla valutazione concorrenziale anche nei casi in cui esse perseguano l'obiettivo di promozione dei risultati concorrenziali e specialmente quando esse:
- i) istituiscono o rivedono un'istituzione o un regime regolatorio (ad esempio, la valutazione può assicurarsi che, tra le altre cose, il regolatore sia adeguatamente separato dal settore oggetto della regolazione);
 - ii) introducono una regolazione relativa a uno schema per il prezzo o per l'entrata su un certo mercato (ad esempio, la valutazione può assicurarsi che non esistano altre modalità di intervento ragionevoli e meno anticoncorrenziali);
 - iii) ristrutturano i monopoli di operatori già presenti su un dato mercato (ad esempio, la valutazione può assicurarsi che le misure di ristrutturazione raggiungano veramente i loro obiettivi pro-concorrenziali);
 - iv) introducono processi di concorrenza per il mercato (ad esempio, la valutazione può assicurarsi che un processo di asta pubblica fornisca i corretti incentivi per agire efficientemente nell'interesse dei consumatori).

B. Revisione delle politiche pubbliche che restringono indebitamente la concorrenza

1. I governi dovrebbero introdurre un processo adeguato per la revisione della normativa esistente e delle proposte di normativa che restringono indebitamente la concorrenza, e sviluppare dei criteri specifici e trasparenti per la valutazione delle alternative appropriate.
2. I governi dovrebbero adottare alternative maggiormente pro-concorrenziali e coerenti con gli obiettivi perseguiti di interesse generale e dovrebbero tenere conto dei benefici e dei costi di applicazione.

C. situazione istituzionale

1. La valutazione concorrenziale dovrebbe essere integrata nella revisione delle politiche pubbliche nel modo più efficiente ed efficace, compatibilmente con le restrizioni istituzionali e delle risorse.
2. Le autorità di concorrenza o i funzionari con esperienza in materia di concorrenza dovrebbero essere coinvolti nel processo di valutazione concorrenziale.
3. La valutazione concorrenziale delle politiche pubbliche proposte dovrebbe essere integrata nel processo di formulazione delle politiche a uno stadio iniziale.

D. Definizioni

Ai fini della presente Raccomandazione:

per “politiche pubbliche” si intendono le regolazioni, le norme e la legislazione

per “indebita restrizione della concorrenza” si intendono quelle situazioni in cui le restrizioni alla concorrenza necessarie per il raggiungimento di obiettivi di interesse generale risultano essere più pesanti del necessario, quando si tiene conto delle alternative fattibili e del loro costo

per “operatori su un certo mercato” si intendono le imprese, gli individui o le imprese statali impegnate nella fornitura o nella vendita di beni o servizi

per “autorità di concorrenza” si intendono le istituzioni pubbliche, comprese le autorità di concorrenza nazionali, incaricate di tutelare, promuovere e migliorare la concorrenza sui mercati la cui azione non si limita a uno specifico settore

i “processi concorrenziali per il mercato” si riferiscono ai processi di asta banditi dai governi per l’allocazione dei diritti di fornitura in un determinato mercato o per l’utilizzo, limitato a un certo periodo di tempo, di una risorsa statale disponibile in maniera scarsa

per “valutazione concorrenziale” si intende la revisione degli effetti concorrenziali delle politiche pubbliche, e che comprende l’esame di politiche alternative e meno anticoncorrenziali. I principi della valutazione concorrenziale sono rilevanti a tutti i livelli istituzionali.

II. INVITA i Paesi non membri ad adottare questa Raccomandazione e ad applicarla.

III. INCARICA il Comitato Concorrenza di:

servire come forum di discussione per la condivisione delle esperienze maturate secondo la presente Raccomandazione nei Paesi membri e in quelli non membri che hanno adottato la Raccomandazione;

promuovere la presente Raccomandazione presso gli altri Comitati e organismi dell'OCSE;

presentare un Rapporto al Consiglio tra tre anni relativamente alle esperienze maturate nell'applicazione della presente Raccomandazione.

Copie del Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale sono disponibili per il download nelle seguenti lingue:

www.oecd.org/competition/toolkit

Cinese / 中文	Inglese/English
Coreano / 한국어	Italiano
Croato / Hrvatski	Portoghese / Português
Ebraico / עברית	Rumeno / Română
Francese / Français	Russo / Русский
Giapponese / にほんご	Spagnolo / Español
Greco / Ελληνικά	Turco / Türk
Indonesiano / Bahasa	Ungherese / Magyar



Per maggiori informazioni riguardo al Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale, per favore rivolgersi a:

Frank Maier-Rigaud
Organisation for Economic Co-operation and Development
2, rue André Pascal
75016 Paris France
Tel : +33 1 45 24 89 78
Fax : +33 1 45 24 96 95
frank.maier-rigaud@oecd.org

o

comp.toolkit@oecd.org // www.oecd.org/competition/toolkit