



# MANUALE PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO CONCORRENZIALE DELLA REGOLAZIONE

## LINEE GUIDA



## 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



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

**Volume II : Linee guida**

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com), oppure al Centro Francese per lo sfruttamento dei diritti di riproduzione (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto: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](http://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

1. Introduzione .....	8
2. Valutazione concorrenziale .....	12
3. Concetti e struttura per la valutazione concorrenziale dei mercati.....	16
3.1. I concetti fondamentali per la valutazione delle questioni concorrenziali .....	18
3.1.1. Potere di mercato .....	18
3.1.2. Barriere all'entrata .....	20
3.1.3. Entrata di nuove imprese nel mercato .....	24
3.1.4. Uscita delle imprese da un mercato .....	25
3.1.5. Innovazione ed efficienza .....	26
3.1.6. Aumentare i costi delle imprese concorrenti.....	28
3.2. Sintesi e collegamenti alla valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione.....	29
4. Interventi di regolazione.....	30
4.1. Disposizioni legislative e regolamentari che limitano il numero o la gamma dei fornitori.....	35
4.1.1. Disposizioni legislative e regolamentari relative all'entrata sul mercato .....	35
4.1.2. Concessione o estensione di diritti esclusivi.....	42
4.1.3. Disposizioni legislative e regolamentari relative al flusso intra-nazionale di beni, servizi e capitali .....	46
4.2. Disposizioni legislative e regolamentari che limitano la capacità di competere delle imprese.....	49
4.2.1. Disposizioni relative alla pubblicità e alla commercializzazione dei prodotti .....	49
4.2.2. Disposizioni relative ai contenuti e agli standard del prodotto o del servizio.....	56
4.2.3. Clausole sui diritti acquisiti.....	61
4.2.4. Disposizioni che influenzano i prezzi .....	66
4.3. Disposizioni legislative e regolamentari che riducono gli incentivi delle imprese a competere.....	71
4.3.1. Promozione dell'auto-regolazione .....	72
4.3.2. Cooperazione e scambio di informazioni.....	78

4.3.3.	Disposizioni che esentano, parzialmente o completamente, alcune attività dall'applicazione della normativa sulla concorrenza .....	81
4.4.	Le scelte del consumatore e il processo decisionale .....	84
4.4.1.	Capacità di scelta .....	86
4.4.2.	Costi di trasferimento.....	89
4.4.3.	Informazioni adeguate e utili .....	93
4.5.	Conclusioni .....	95
5.	Un quadro generale per la valutazione concorrenziale della regolazione.....	95
5.1.	Valutazione degli effetti sulle imprese già presenti sul mercato .....	97
5.2.	Valutazione dell'effetto derivante dall'entrata di nuove imprese su un mercato.....	99
5.3.	Valutazione dell'impatto sui prezzi e sulla produzione .....	100
5.4.	Valutazione dell'impatto sulla qualità e varietà dei beni e dei servizi disponibili.....	101
5.5.	Valutazione dell'effetto sull'innovazione .....	102
5.6.	Valutazione dell'impatto sulla crescita del mercato .....	103
5.7.	Valutazione dell'effetto sui mercati collegati .....	103
5.8.	Sintesi sull'impatto complessivo delle disposizioni legislative e regolamentari .....	104
5.9.	Alternative disponibili alla regolazione proposta, caratterizzate da minori restrizioni ai mercati .....	105
6.	Gli stadi della valutazione .....	107
6.1.	La valutazione iniziale .....	107
6.2.	La valutazione completa .....	108
6.3.	Alternative proposte.....	111
7.	Osservazioni conclusive.....	112

## Appendici

Appendice A.	Definizione del mercato e analisi della struttura.....	121
Appendice B	Esempi di valutazione concorrenziale.....	130
1.	La Regolazione del settore taxi .....	131
2.	La Regolazione della professione odontoiatrica .....	140
3.	La Regolazione della qualità dell'aria.....	149

## Riquadri

Riquadro n. 1 - Entrata .....	40
Riquadro n. 2 – Concessione o estensione di diritti esclusivi .....	44

---

Riquadro n. 3 – Flusso di beni, servizi e capitali.....	47
Riquadro n. 4 - Pubblicità e strategie commerciali .....	54
Riquadro n. 5 – Clausole sui diritti acquisiti .....	63
Riquadro n. 6 – Problemi informativi.....	69
Riquadro n. 7 – Auto-regolazione .....	76
Riquadro n. 8 – Cooperazione e scambio di informazioni .....	79
Riquadro n. 9 – Esenzioni di varie attività dall'applicazione.....	82
Riquadro n. 10 – Costi di trasferimento .....	92
Riquadro A1: Struttura di mercato .....	126

## LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE CONCORRENZIALE\*

### 1. Introduzione

I governi spesso intervengono sui mercati per regolamentare i comportamenti delle imprese. Possono esistere ottime ragioni per tale tipo di interventi, come la prevenzione dei fallimenti del mercato derivanti dalla presenza di esternalità, la cura di risorse pubbliche comuni e dei beni pubblici, le limitazioni del potere di mercato e la riduzione delle inefficienze derivanti da lacune e asimmetrie informative. Oltre alla regolazione economica, i governi disciplinano anche il comportamento delle imprese al fine di promuovere apprezzabili obiettivi nei campi della sanità pubblica, della sicurezza e della qualità ambientale. La grande varietà degli obiettivi economici e sociali, e delle politiche che li perseguono, sono illustrati negli esempi seguenti.

- Per prevenire l'esercizio del potere di mercato derivante dai monopoli naturali, i governi in genere utilizzano forme di regolazione dei prezzi e dei tassi di profitto.
- Per controllare le esternalità negative derivanti dall'inquinamento, i governi impongono tasse e restrizioni alla quantità di beni prodotti, autorizzano schemi innovativi, quali l'autorizzazione allo scambio dei crediti per le emissioni inquinanti.
- Per garantire la sicurezza dei consumatori, i governi intervengono per fissare standard della qualità dei farmaci e delle attrezzature mediche.
- Per ridurre gli incidenti sui luoghi di lavoro che spesso esigono pesanti tributi di vite umane, i governi intervengono fornendo linee guida sulla sicurezza e imponendo degli standard di sicurezza; e

---

\* Il presente capitolo è stato predisposto da Vivek Ghosal, School of Economics, Georgia Institute of Technology. Sean Ennis ha fornito indicazioni e un significativo contributo allo sviluppo e ai contenuti del documento.

- per migliorare la sicurezza degli automobilisti, i governi hanno reso obbligatoria la vendita di automobili dotate di cinture di sicurezza e degli *airbag*.

Questi esempi, diversi tra loro, rappresentano solo una piccola porzione degli obiettivi sociali ed economici perseguiti i governi tramite le loro scelte politiche. L'azione istituzionale è vitale per la promozione di obiettivi condivisi di interesse generale.

Il compito più arduo, per il legislatore, è quello di identificare la forma migliore e più agevolmente percorribili di azione politica o privata che consenta di conseguire tali obiettivi. Negli ultimi anni, molti Paesi hanno avviato riforme finalizzate alla promozione della qualità delle regolazioni e a minimizzare la misura in cui le economie nazionali sono soggette alle più tradizionali forme di regolazione formulate secondo il modello "ordine e controllo". Ostacoli alla concorrenza, che possono derivare da una regolazione mal formulata, possono quindi prevenire il conseguimento di tali benefici. Nel suo Rapporto sulla riforma della regolazione del 1997, l'OCSE ha evidenziato che:

“Nonostante la maggior parte delle attività economiche attualmente si svolga in mercati in cui la concorrenza potrebbe operare efficientemente, sono ancora diffuse le disposizioni economiche che la riducono e che distorcono i prezzi. Esse assumono varie forme a diversi livelli di azione politica, andando dai monopoli legali che bloccano la concorrenza in interi settori economici, al favore assicurato a tipi di restrizioni meno visibili relative alla creazione di nuove imprese, come ad esempio la fissazione di quote per le licenze di attività e degli orari di apertura degli esercizi commerciali. La regolazione economica, inoltre, si è dimostrata spesso uno strumento estremamente costoso e inefficace per il raggiungimento di obiettivi di politica generale. In assenza dell'inconfutabile dimostrazione che tale regolazione sianecessaria per la tutela di interessi generali, i governi dovrebbero considerare come altamente prioritaria l'identificazione e la rimozione di tutte quelle disposizioni economiche che ostacolano la concorrenza.”

La progressiva apertura dei mercati globali al flusso di beni, servizi e capitali è stata un'ulteriore forza portante che ha generato un bisogno urgente di riforma della regolazione. Come è stato notato da molti studiosi e legislatori, il successo sul mercato globale richiede che i mercati nazionali siano concorrenziali e innovativi. Le forme più tradizionali di regolazione "ordine e controllo" spesso ostacolano il flusso di beni, servizi, investimenti e tecnologie anche nell'ambito delle diverse regioni di un solo Paese, negando ai consumatori i benefici della concorrenza e dell'innovazione. In molti hanno osservato che minimizzare le restrizioni può favorire il più rapido adattamento delle economie nazionali alle dinamiche in

continua evoluzione del mercato globale, e consente di spostare risorse da settori in declino ad attività innovative e con alti tassi di crescita. Nei settori caratterizzati da rapidi mutamenti tecnologici o da mobilità internazionale, la mancata rimozione degli ostacoli alla concorrenza può andare a discapito delle imprese e dell'economia nel suo complesso. In considerazione di ciò, un crescente numero di Paesi – membri ma anche non membri dell'OCSE – hanno, negli ultimi anni, intrapreso ambiziosi programmi di riduzione di disposizioni legislative e regolamentari eccessivamente onerose e la promozione della qualità e dell'efficacia della regolazione.

La riforma della regolazione e i miglioramenti della qualità della regolazione possono aumentare la produttività e comportare riduzioni di prezzo, insieme a miglioramenti della qualità e nella varietà dei beni e dei servizi offerti. Numerosi studi, inclusi alcuni direttamente condotti dall'OCSE, hanno documentato gli impatti benefici della riforma della regolazione in specifici settori. Il Rapporto OCSE (1997) ha osservato che, secondo alcune analisi, la riforma condotta dagli Stati Uniti in numerosi settori economici ha garantito benefici ai consumatori e ai produttori pari a una cifra annuale compresa tra i 42 e i 54 miliardi di dollari statunitensi. È stato valutato che la sostituzione di molte normative nazionali con un'unica normativa europea ha aumentato, nel periodo compreso tra il 1987 e il 1993, il prodotto interno lordo dell'Unione europea dell'1,5%. In Giappone, i guadagni in termini di efficienza derivanti dalla deregolamentazione sono stimati aver aumentato i redditi dei consumatori di circa lo 0,3% ogni anno, per complessivi 36 miliardi di dollari statunitensi. Il Rapporto dell'OCSE ha osservato che la conduzione di 15 valutazioni concorrenziali effettuate negli Stati Uniti sono costate complessivamente 10 milioni di dollari, ma i risultati da esse raggiunti sono stati stimati in un beneficio netto pari a circa 10 miliardi di dollari, con un rapporto costi-benefici da 1 a 1000. In Canada è stato condotto un test di impatto della regolazione sulle imprese, giudicato molto efficace in particolare per valutare gli impatti della regolazione sulle imprese di piccole e medie dimensioni. In Australia, a seguito di altre, più recenti, analisi, si è ritenuto che l'attuazione di riforme orientate alla concorrenza abbia comportato benefici per una famiglia media pari a circa 4.000 euro annui.

I governi adottano disposizioni normative e regolamentari per perseguire una vasta gamma di legittimi interessi sociali ed economici, ma è necessario considerare sempre anche i benefici che derivano da una maggiore concorrenza per le economie nazionali e per i consumatori. Si può concludere affermando che, poiché è lecito attendere, nella maggior parte dei casi, un più alto livello di benessere economico da mercati maggiormente concorrenziali, la valutazione dell'impatto che le disposizioni normative e regolamentari possono avere sulla concorrenza garantirà notevoli vantaggi. Come l'OCSE (1997) ha già sottolineato:

“La politica economica e quella sociale devono sostenersi reciprocamente. Le restrizioni alla concorrenza – quali le limitazioni all’entrata, ai prezzi, alla produzione o agli stessi metodi produttivi – sono mezzi estremamente costosi di promozione di questo genere di interessi; [e] si sono spesso dimostrati inefficaci .... Vi possono essere approcci meno costosi, come gli incentivi forniti al mercato, o approcci neutrali nei confronti della concorrenza che funzionano meglio nell’ambito di mercati concorrenziali. Qualunque sia l’approccio adottato, deve essere valutato per la sua efficacia. Degli standard ragionevoli applicati a tutte le imprese, basati su un’analisi dei costi e dei benefici, su criteri scientifici, su tecniche di valutazione dei rischi e sostenuti da un’applicazione efficace, sono elementi cruciali per un valido intervento regolamentare.”<sup>1</sup>

Più in generale, la valutazione dell’impatto delle disposizioni legislative e regolamentari sul grado di concorrenza nei vari mercati può consentire una più approfondita comprensione del funzionamento dei mercati stessi, può rendere più trasparenti i fattori rilevanti sottostanti ai processi decisionali, e fornire un importante strumento ai legislatori nel prendere le decisioni migliori nel corso del processo valutativo degli aspetti positivi e negativi delle varie disposizioni. Con tali obiettivi in mente, il presente capitolo intende fornire una struttura generale per il legislatore coinvolto nel processo di valutazione dell’impatto sulla concorrenza delle varie disposizioni legislative e regolamentari. Il presente capitolo utilizza la struttura e i concetti impiegati nel processo di applicazione della normativa sulla concorrenza, al fine di valutare l’impatto delle disposizioni normative e regolamentari sulla concorrenza stessa. Con tali finalità, il presente capitolo:

1. presenta i concetti chiave utilizzati dalle autorità di concorrenza nello svolgimento dei propri compiti di applicazione della normativa antitrust. Tali concetti sono relativi, tra l’altro, al potere di mercato, alla struttura dei mercati, alle barriere all’entrata, all’entrata e all’uscita da un mercato da parte di un’impresa, all’efficienza e all’innovazione, e ai comportamenti delle imprese operanti su un certo mercato. L’obiettivo principale, in questo caso, è di familiarizzare i funzionari preposti alla valutazione concorrenziale con i concetti fondamentali che possono essere utilizzati

---

<sup>1</sup>. Molto prima, Engman (1974) osservava che la regolazione federale degli Stati Uniti per il settore dei trasporti, adottata dal Civil Aeronautics Board e dall’Interstate Commerce Commission, aveva diminuito la concorrenza sui prezzi, ostacolato l’entrata e comportato costi di trasporto maggiori che contribuivano a ridurre la crescita economica. MacAvoy scrisse (1992, p. 1): “Non solo esiste la preoccupazione che la regolazione stia mancando l’obiettivo di tutelare alcuni gruppi di consumatori, ma si ha anche l’impressione che possa essere la causa principale dei ridotti tassi di crescita economica.”

nell'apprezzare il possibile danno alla concorrenza causato da vari tipi di disposizioni legislative e regolamentari. La discussione di questi argomenti viene svolta al paragrafo 3;

2. fornisce un compendio della miriade di disposizioni legislative e regolamentari che hanno un impatto sulla concorrenza, quali quelle relative all'entrata, alla pubblicità, alle clausole sui diritti acquisiti, ai contenuti del prodotto o alla sua qualità, al flusso di beni o di servizi e ai diritti esclusivi, tra l'altro. Per ogni tipo di disposizione normativa o regolamentare, vengono brevemente illustrate le giustificazioni addotte per la sua adozione, se ne sottolineano le possibili problematiche concorrenziali e sono presentati alcuni esempi di situazioni verificatesi in diversi Paesi. Tale compendio è disponibile al paragrafo 4;
3. delinea un quadro generale e una metodologia dettagliata da seguire per la valutazione dell'impatto sulla concorrenza delle varie disposizioni legislative e regolamentari. La valutazione concorrenziale deve essere condotta in due fasi, la prima rappresentata da una "valutazione iniziale" consistente in una revisione semplificata, seguita da una seconda e più dettagliata "valutazione completa", nel caso in cui, nella prima fase, vengano identificate significative problematiche concorrenziali. Tale metodologia viene esposta ai paragrafi 5 e 6.

Il paragrafo successivo discute brevemente delle iniziative intraprese dall'OCSE nell'ambito della riforma della regolazione e il ruolo rivestito dalla valutazione concorrenziale nel miglioramento della qualità della regolazione.

## **2. Valutazione concorrenziale**

Negli ultimi anni, le iniziative intraprese dall'OCSE, rafforzando e rendendo più trasparente il processo di riforma della regolazione, sono state utilizzate nella valutazione dei costi e dei benefici della regolazione, degli suoi effetti distributivi, nonché per identificare le alternative possibili che consentissero il conseguimento dei medesimi obiettivi e gli effetti sproporzionati della regolazione sulle imprese di minori dimensioni. Considerato che le regolazioni adottate dai governi hanno molteplici e rilevanti obiettivi economici e sociali, non è necessario sottolineare che qualsiasi riforma o valutazione della regolazione deve includere un adeguato esame di tutti i benefici e i costi sociali ed economici ad essa correlati, al fine di assicurarne un giudizio equo e obiettivo. Recentemente, è stata avviata un'importante iniziativa relativa alla *valutazione concorrenziale* della regolazione, il cui obiettivo specifico è l'esame del possibile danno arrecato alla concorrenza da alcune disposizioni

legislative e regolamentari adottate dai vari governi, come anche delle restrizioni imposte dalle organizzazioni professionali.

La maggioranza dei governi dei Paesi membri dell'OCSE ha adottato una qualche forma di valutazione concorrenziale nell'ambito del processo di valutazione della regolazione (OECD, 2004) e ciò è coerente con le raccomandazioni delineate nel Rapporto dell'OCSE relativo alla qualità e ai risultati conseguiti dalla regolazione (2005). Le disposizioni normative e regolamentari in vigore devono essere riviste al fine di valutarne la qualità, l'impatto sulla concorrenza e sull'apertura dei mercati<sup>2</sup>. Anche se è generalmente condivisa l'opinione che le valutazioni concorrenziali migliorano la qualità della regolazione e il rendimento economico dei vari Paesi, esistono significative differenze relativamente agli approcci adottati da paese e paese. Bisogna peraltro riconoscere che i concetti, i metodi e le strutture che occorre utilizzare per svolgere una valutazione concorrenziale non sono stati mai pienamente esplicitati e analizzati nei dettagli, e l'ambito della valutazione concorrenziale delle disposizioni legislative e regolamentari manca di un quadro di riferimento attuativo rigoroso e trasparente.

È utile paragonare brevemente l'approccio standard di Analisi dell'Impatto della Regolazione (AIR) con le nuove iniziative di valutazione concorrenziale. Si possono notare due potenziali differenze. In primo luogo, la tipica analisi AIR è caratterizzata da un nucleo quantitativo ed è finalizzata a valutare i benefici e i costi

---

2. Nel giugno 2005, ad esempio, la Commissione europea, nell'ambito della propria "Agenda per una migliore regolazione", ha rivisto e adottato delle *Linee guida sulla valutazione di impatto* riguardanti tutte le iniziative legislative e le azioni politiche previste dal programma di lavoro annuale della Commissione stessa. Le Linee guida sulla valutazione di impatto riconoscono che "una concorrenza efficace in un contesto imprenditoriale favorevole è un fattore chiave per la crescita della produttività e della competitività". La valutazione concorrenziale costituisce parte integrante della valutazione di impatto. Per un ulteriore esempio, si fa riferimento a quanto accaduto in Messico nel 2005, quando la Federal Competition Commission (CFC) e la Federal Commission on Regulatory Improvement (COFEMER) hanno siglato un accordo di cooperazione per favorire le attività congiunte delle autorità di concorrenza e delle autorità preposte al miglioramento della qualità della regolazione. L'accordo prevedeva un meccanismo di "pre-allarme", la cui attivazione era di competenza del COFEMER non appena quest'ultimo avesse ricevuto, per revisione, un progetto di regolazione che presentasse delle problematiche concorrenziali. A iniziare dal 2006, alla CFC è stato attribuito il potere di indirizzare pareri vincolanti ai Ministeri e alle agenzie di governo federali in relazione alle varie proposte di regolazione, alle politiche e ai programmi per i quali si ritiene si possano verificare degli effetti negativi sulla concorrenza.

di una regolazione. Le valutazioni concorrenziali, invece, sono generalmente concepite per fornire giudizi qualitativi relativamente ai possibili effetti anti-concorrenziali. In secondo luogo, l'AIR, per come viene condotta in genere, non mira a studiare i comportamenti degli operatori presenti sul mercato e come essi si modificano. Le disposizioni legislative e regolamentari possono attivare gli incentivi per gli operatori sul mercato, un aspetto rilevante della valutazione concorrenziale riguarda la comprensione dell'impatto potenziale della regolazione sui comportamenti degli operatori attivi sul mercato in questione, e i possibili effetti sulla concorrenza. In generale, è importante ricordare che la concorrenza e i benefici che ne possono derivare sono di natura intrinsecamente dinamica. I benefici collegati a una maggiore efficienza e innovazione, a prezzi più bassi, a una maggiore varietà di beni e servizi disponibili non vengono conseguiti in maniera istantanea, ma divengono più evidenti con il passare del tempo. In tal senso, gli obiettivi della valutazione concorrenziale, che in parte si propone di valutare i cambiamenti dei comportamenti degli operatori presenti sul mercato e prevedere i benefici e i costi a lungo termine, costituisce un indispensabile strumento per la valutazione della regolazione. Sotto questo profilo, le più tradizionali valutazioni AIR e le nuove iniziative di valutazione concorrenziale possono essere considerate come elementi complementari nell'ambito del processo di miglioramento della qualità e dell'efficacia della regolazione e, più in generale, della valutazione dei suoi risultati in termini di crescita economica e benessere dei consumatori.

Il ruolo della valutazione concorrenziale è stato efficacemente riassunto nel "Principio guida della legislazione" enunciato nell'Accordo sui Principi in materia di Concorrenza (Competition Principles Agreement<sup>9</sup> adottato in Australia. Il principio guida stabilisce che le disposizioni normative e regolamentari non dovrebbero restringere la concorrenza, a meno che non sia dimostrabile che (Governo dell'Australia, 1996):

1. i benefici della restrizioni conseguenti all'adozione di una certa regolazione nel loro complesso superano i costi sopportati dalla comunità;
2. gli obiettivi della regolazione in oggetto sono perseguibili solo grazie a una data restrizione alla concorrenza.

Il rapporto OCSE relativo ai "Principi guida sulla qualità e sui risultati conseguiti dalla regolazione" (2005) suggerisce che le disposizioni legislative e regolamentari di nuova adozione, come quelle già in vigore, devono essere riviste considerando i loro effetti sulla concorrenza, e che è necessario:

“Delineare strumenti di regolazione economica in tutti i settori al fine di promuovere la concorrenza e l’efficienza, ed eliminare ogni regolazione salvo che sia chiaramente dimostrato che essa rappresenta il mezzo migliore per la tutela di ampi interessi generali [e]... [r]ivedere periodicamente gli aspetti degli strumenti di regolazione economica che restringono l’entrata, l’accesso, l’uscita, i prezzi, la produzione, le normali pratiche commerciali, e le forme organizzative di impresa, per assicurare che i benefici della regolazione superino i suoi costi, e che non siano disponibili strumenti alternativi di minore impatto sulla concorrenza che consentano di soddisfare gli obiettivi perseguiti dalla regolazione.”

Sebbene la nostra discussione finora si sia incentrata sulla necessità di riforma delle disposizioni normative e regolamentari, sul bisogno di renderle più efficienti e di minimizzarne la portata (o persino di eliminarle) quando necessario, è importante notare che il miglioramento della qualità e dell’efficienza della regolazione e lo svolgimento delle valutazioni concorrenziali non sempre sono sinonimo di limitazione dell’attività legislativa o di abrogazione di normative. Come è stato detto nel corso del paragrafo 4 del capitolo precedente, occuparsi di questioni come i costi di trasferimento imposti da imprese dominanti e precedentemente regolamentate – ad esempio, nel settore dell’energia elettrica, del gas naturale e delle telecomunicazioni – può in alcuni casi richiedere una più attenta attività di vigilanza e delle nuove norme o linee guida per regolare i comportamenti di tali imprese, al fine di ridurre i possibili danni arrecati da tali comportamenti ai consumatori e alle imprese nuove entranti nel mercato in questione. Un ulteriore esempio è fornito dalle aree in cui sono intraprese azioni di auto-regolazione (o co-regolazione), nell’ambito delle quali alcuni governi hanno delegato agli operatori o alle associazioni professionali lo sviluppo e la formulazione di standard qualitativi, di compatibilità e di sicurezza. I meccanismi di auto-regolazione (e di co-regolazione) sono intesi a ridurre e persino a eliminare del tutto l’intervento legislativo più tradizionale (cosiddetto “ordine e controllo”), e presentano, chiaramente, dei benefici tanto per i governi quanto per gli operatori presenti su un dato mercato. Uno degli aspetti che ha suscitato qualche timore è che il meccanismo di auto-regolazione, consentendo alle imprese di cooperare in alcune aree, può portare a un coordinamento delle attività delle imprese interessate e alla realizzazione di accordi di cartello (ad esempio, la fissazione di prezzi), nonché alla creazione di barriere all’entrata per nuovi operatori. Questo tipo di timore dovrebbe provocare nei governi interessati una reazione tempestiva, che consenta di attivare meccanismi di controllo e riequilibrio adeguati e precisi per ridurre i potenziali effetti negativi.

In sintesi, sebbene sia ampiamente condivisa l’opinione che la regolazione è volta a conseguire importanti obiettivi sociali ed economici, le valutazioni concorrenziali devono essere considerate come un prezioso strumento

per esaminare il potenziale danno arrecato alla concorrenza da disposizioni legislative e regolamentari adottate dai governi o imposte dalle organizzazioni professionali. Pur senza compromettere gli obiettivi sociali ed economici prefissati, la valutazione concorrenziale deve mirare a classificare le opzioni regolamentari secondo il principio della massimizzazione dei benefici per la concorrenza. Le valutazioni saranno finalizzate a evidenziare i possibili strumenti alternativi che possano ugualmente soddisfare gli obiettivi sociali ed economici prefissati, comportando però minori effetti dannosi sulla concorrenza. Dato che la stima dei costi e dei benefici in senso quantitativo risulta particolarmente ardua nell'ambito della concorrenza, questo documento è basato sul presupposto che il processo di valutazione delle disposizioni normative e regolamentari comprenda un autonomo test concorrenziale. In tal senso, le valutazioni della concorrenza e il processo AIR possono essere considerati come strumenti complementari nell'ambito di un processo decisionale più corretto e finalizzato al miglioramento del benessere economico.

### **3. Concetti e struttura per la valutazione concorrenziale dei mercati**

L'obiettivo principale di questo documento è fornire una struttura generale per la valutazione dell'impatto sulla concorrenza delle varie disposizioni legislative e regolamentari adottate da governi e associazioni professionali. Con tale obiettivo, il presente paragrafo evidenzia alcuni dei concetti chiave utilizzati dalle autorità competenti per l'applicazione della normativa sulla concorrenza per promuovere un determinato livello di competitività dei mercati. Considerando che in molti Paesi la politica della concorrenza e la sua applicazione godono di una tradizione consolidata, i concetti utilizzati nell'ambito di questa struttura possono fornire preziose informazioni per la valutazione degli effetti sulla concorrenza delle varie disposizioni legislative e regolamentari.

La politica della concorrenza è un processo attraverso il quale i governi tentano di promuovere la concorrenza e di creare un contesto favorevole per il suo instaurarsi vietando, o limitando, alcuni tipi di pratiche e transazioni che indebitamente riducono la concorrenza. Parlando in linea generale, gli obiettivi generali della politica della concorrenza possono essere considerati i seguenti: tutela dei mercati concorrenziali e promozione dell'innovazione, con implicazioni sui prezzi, il benessere dei consumatori e la crescita economica. I tipi di comportamenti presi in esame dalle autorità di concorrenza nazionali comprendono, ad esempio, i tentativi delle imprese o delle organizzazioni professionali di erigere barriere all'entrata su vari mercati, di aumentare i costi per le imprese concorrenti, oppure il coordinamento (piuttosto che la concorrenza) dei comportamenti relativi a strategie di prezzo e di produzione di imprese tra loro concorrenti. La riduzione della concorrenza risultante dal mancato controllo di alcuni tipi di condotte di impresa

può comportare un aumento dei prezzi per i consumatori, e minore varietà e qualità dei prodotti e minore innovazione.

Perché la conoscenza dei concetti e della struttura della concorrenza sono utili per comprendere l'impatto della regolazione? Se prendiamo in esame la storia delle disposizioni normative e regolamentari adottate da governi e delle restrizioni imposte dalle organizzazioni professionali, si verifica come spesso esse finiscano per limitare l'entrata al mercato e creino una serie di distorsioni, le quali provocano inefficienza nei mercati. Esistono diversi punti di vista in ordine alle ragioni che spiegano tale stato di cose. Secondo alcuni, gli impatti inattesi delle disposizioni legislative e regolamentari sono abitualmente ampi e gli effetti anti-concorrenziali si inquadrebbero in questo contesto. Secondo altri, la domanda di regolazione spesso origina dagli stessi operatori presenti su un certo mercato; dal loro punto di vista, gli strumenti regolatori che riducono la capacità di competere dei nuovi entranti, o persino delle imprese concorrenti già presenti sul mercato, sono molto utili e vanno perseguiti con vigore. Nel paragrafo 4 si illustrano in dettaglio varie tipologie di disposizioni legislative e regolamentari e i loro possibili effetti sulla concorrenza. Sebbene tali disposizioni legislative e regolamentari vengano adottate con il fine di rispondere agli obiettivi sociali o economici fissati dai governi, il rovescio della medaglia è che esse possono:

- imporre barriere alla concorrenza, quali le restrizioni all'entrata o al flusso di beni e servizi tra diverse regioni e stati nazionali;
- agevolare il coordinamento dei prezzi e della produzione tra imprese concorrenti;
- imporre costi più elevati sui nuovi entranti e sulle imprese di piccole dimensioni piuttosto che sulle imprese già presenti sul mercato o sulle imprese più grandi;
- esentare, parzialmente o completamente, alcune imprese dall'applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza.

Prima di discutere questi concetti, è necessario commentare una delle forme di condotta imprenditoriale considerata come la più dannosa per la concorrenza: la formazione di *cartelli*. I cartelli, grazie ai comportamenti collusivi o coordinati che li rendono possibili, comportano prezzi più elevati, minori quantità, varietà e innovazione dei prodotti disponibili, arrecando un danno evidente ai consumatori. Attualmente, la collusione è una pratica dichiarata illegale in molti Paesi. I comportamenti collusivi pongono interessanti sfide nell'ambito della valutazione

concorrenziale delle regolazioni. Ad esempio, in alcuni settori, le imprese collaborano tra di loro per fissare degli standard e delle regole di compatibilità per la conduzione di progetti di ricerca e sviluppo comuni. Le organizzazioni professionali nel settore legale e medico redigono codici di condotta e di qualità del servizio offerto. In passato è stato liberamente concesso ad alcune categorie professionali e di imprese fornitrici di beni e servizi di intraprendere iniziative di auto-regolazione (oppure di co-regolazione) relativamente ad aspetti quali le caratteristiche del prodotto, inclusa la qualità e la sicurezza, il coordinamento degli standard tecnici, etici o relativi alla pratica professionale o di controllo dell'inquinamento. L'assenso assicurato ad alcune forme di cooperazione comporta, naturalmente, benefici significativi, quali la possibilità di ottenere risultati di mercato più efficaci e ridurre i costi associati al bisogno di una regolazione più formale. Tuttavia, esiste il rischio che la cooperazione tra imprese possa costituire un terreno fertile per lo sviluppo di comportamenti collusivi, collegati ai prezzi e alla produzione delle imprese interessate. Nel paragrafo 4 si evidenziano, più in dettaglio, tali questioni, insieme ad alcune forme di controllo e compensazione che possono essere attuate per minimizzare i risultati negativi.

Nel resto del paragrafo si illustrano i concetti chiave che possono essere utilizzati nell'ambito della valutazione concorrenziale. E, nel corso dei paragrafi 4 e 5, tali concetti vengono utilizzati per una migliore comprensione degli effetti sulla concorrenza delle disposizioni normative e regolamentari.

### **3.1. *I concetti fondamentali per la valutazione delle questioni concorrenziali***

#### **3.1.1. *Potere di mercato***

Prendiamo in considerazione alcune possibilità relative al grado di concorrenza in un dato mercato.

- Un mercato nel quale è presente una sola impresa – un monopolio – che non subisce alcuna pressione concorrenziale. Vi sono molte ragioni per le quali si può verificare una situazione di monopolio. Ad esempio, un'impresa farmaceutica può essere l'unica produttrice di un certo farmaco per la cura di una determinata patologia, come Genentech, unica produttrice del farmaco specifico Avastin, recentemente brevettato, per la cura del tumore al polmone. Dato che per il prodotto del monopolista farmaceutico non esiste sostituto efficace, il monopolista non ha alcun concorrente. Di conseguenza, sarà pienamente in grado di praticare un prezzo elevato e conseguire elevati profitti.

- Un mercato nel qual è presente un vasto numero di imprese che vendono lo stesso prodotto. Ad esempio, negli Stati Uniti, esistono più di 15.000 produttori di pomodori. In questo mercato, il prodotto di un'impresa agricola è sostituibile in maniera relativamente agevole con quello di un'altra impresa agricola. Ogni produttore di pomodori sopporta una notevole pressione concorrenziale, non può applicare prezzi elevati e registra profitti relativamente bassi.
- Un mercato intermedio in cui esistono pochi venditori, come quello dei produttori di motori per aeroplani commerciali di grandi dimensioni, in cui General Electric, Pratt & Whitney e Rolls Royce sono in concorrenza tra loro. Non si tratta né di un monopolio, come nel caso dei farmaci, ma neanche del mercato concorrenziale dei pomodori. In questo caso intermedio, General Electric, ad esempio, ha il potere di determinare il prezzo inferiore e guadagna meno profitti di quelli che otterrebbe come monopolista, a causa della concorrenza delle altre due imprese presenti sullo stesso mercato. (In questo esempio non vengono discusse questioni relative alla collusione in mercati in cui sono presenti pochi operatori. Tali questioni verranno discusse in una parte successiva).

In tutti e tre questi esempi, le differenze determinate dal diverso grado della concorrenza in ciascuno dei vari mercati determinano il livello dei prezzi (relativamente ai costi) e l'entità dei profitti.

In generale, il *potere di mercato* è definito come la capacità delle imprese di praticare prezzi superiori ai livelli concorrenziali e di conseguenza ottenere profitti maggiori (o profitti economici sovra-normali). Negli esempi sopra riportati, il monopolista del mercato farmaceutico detiene un significativo potere di mercato, mentre il produttore di pomodori non ne ha alcuno. Il caso dei motori per apparecchi aerei ricade tra i due. Il potere di mercato può manifestarsi per una serie di ragioni, e per periodi di tempo più o meno lunghi. I fattori elencati di seguito forniscono ulteriori elementi per una migliore comprensione. Infine, tutte le valutazioni del potere di mercato devono essere effettuate in relazione al mercato rilevante (per il prodotto o il servizio interessato) preso in esame.

Può risultare arduo identificare i prodotti in un mercato rilevante, a seconda o meno se il prodotto proposto da un'impresa è in concorrenza (o può essere un sostituto) con un prodotto proposto da un'altra impresa. La possibilità che due prodotti siano effettivamente sostituibili dipende da fattori quali le caratteristiche del prodotto stesso e la sua disponibilità geografica.

I cosiddetti mercati rilevanti possono essere “più ristretti” o “più ampi” rispetto all’accezione comune di “mercato”. Le automobili rappresentano un prodotto fortemente differenziato a seconda delle loro caratteristiche, vale a dire che il mercato del prodotto ricercato può risultare più ristretto rispetto al mercato “tutti i tipi di automobili”. I consumatori che desiderano acquistare una vettura di lusso come ad esempio una Ferrari, in genere non effettuano la loro scelta tra la Ferrari e un’utilitaria, ma piuttosto tra una marca di automobili sportive e un’altra. In altri termini, le auto sportive non sono considerate dai consumatori dei beni sostituibili con le utilitarie, quindi questi due prodotti non si troveranno nello stesso mercato rilevante. Per contro, il riso prodotto in due aziende agricole limitrofe può essere virtualmente identico nel gusto e nelle caratteristiche, e in questo caso i consumatori li considereranno come beni sostituibili.

Una volta che sia stato definito chiaramente il mercato rilevante (o interessato), si possono osservare le variabili che descrivono la struttura di tale mercato. Ad esempio:

- *il numero di imprese*: in generale, maggiore è il numero di imprese presenti sul mercato rilevante identificato, minori sono le problematiche relative al potere di mercato.
- *La concentrazione della produzione*: questo elemento fornisce la misura in cui la produzione è concentrata nelle mani di poche imprese in quel dato mercato. Generalmente, maggiore è la concentrazione della produzione, maggiori sono le possibilità di potere di mercato.

Un ridotto numero di imprese presenti sul mercato o una notevole concentrazione non sono elementi necessariamente dannosi per la concorrenza: tutto dipende dall’estensione delle barriere all’entrata (discusse qui di seguito) e dal tipo di concorrenza che prevale sul mercato (ad esempio, quando vi siano procedure di gara con criteri tecnici chiaramente definiti che possono rendere agevolmente percorribile l’ingresso di nuove imprese).

### 3.1.2. *Barriere all’entrata*

Le barriere all’entrata possono essere generalmente definite come quei fattori in grado di ostacolare l’ingresso di nuove imprese sul mercato rilevante identificato. Valutare l’estensione delle barriere all’entrata è importante poiché fornisce una stima della potenziale concorrenza che le imprese già operanti sul mercato possono dover affrontare. Ad esempio, se le barriere all’entrata sono elevate, le imprese già operanti sul mercato in questione possono intraprendere comportamenti anti-concorrenziali, aumentare i prezzi e godere di elevati profitti senza temere che il

nuovo entrante li eroda. Diversamente, barriere all'entrata basse possono generare maggiore concorrenza e avere un effetto disciplinante sulle imprese operanti sul mercato, limitandone l'esercizio del potere di mercato.

Nell'ambito della valutazione concorrenziale delle disposizioni normative e regolamentari, l'analisi delle barriere all'entrata può rivelarsi utile nel senso descritto di seguito. Si supponga che la regolazione comporti l'effetto di ridurre la concorrenza in un dato mercato. Il totale degli effetti dannosi sulla concorrenza dipenderà dall'estensione delle barriere all'entrata. Se queste ultime sono elevate, si può sostenere che la regolazione di recente adozione impone ulteriori restrizioni e comporta notevoli danni alla concorrenza. Se le barriere sono relativamente basse o trascurabili, allora il danno alla concorrenza potrebbe rivelarsi meno apprezzabile.

Le barriere all'entrata possono assumere molteplici forme, che vengono illustrate di seguito. In questa sede non si discutono i pro e i contro associati a ciascun tipo di barriera o quale barriera sia maggiormente restrittiva della concorrenza, ma semplicemente si illustrano i vari tipi di barriera all'entrata che possono essere poste in atto.

- *Barriere naturali*: le barriere all'entrata possono presentarsi a causa di fattori naturali, quali le economie di scala derivanti da elevati costi fissi (o generali). Ad esempio:
  - gli impianti per il trattamento delle risorse idriche hanno in genere elevati costi fissi. Di conseguenza, tipicamente la soluzione ideale è quella di avere un solo impianto per il trattamento delle risorse idriche operante in una determinata area geografica;
  - a causa degli elevati costi fissi collegati ai progetti di ricerca e sviluppo, può risultare difficile entrare sul mercato della manifattura di motori per aeromobili commerciali di grandi dimensioni.
- *Barriere collegate a costi non recuperabili*. Si possono verificare barriere all'entrata in quei mercati in cui i costi non recuperabili collegati all'entrata stessa sono particolarmente elevati. Si definisce “costo non recuperabile” quella componente del costo totale che un'impresa non è in grado di recuperare se sceglie di uscire da un determinato mercato. I costi non recuperabili essenzialmente rispecchiano il fatto che alcuni fattori produttivi sono altamente specializzati e, di conseguenza, hanno limitati utilizzi alternativi. Questa situazione si può verificare a causa del ridotto valore di rivendita del capitale acquisito, di spese pubblicitarie onerose, di

spese di ricerca e sviluppo elevate, e così via<sup>3</sup>. Si possono registrare costi non recuperabili come conseguenza dell'applicazione di alcuni tipi di regolazione, quali ad esempio:

- nel settore farmaceutico, le imprese devono condurre vaste sperimentazioni cliniche per dimostrare l'efficacia e la sicurezza dei medicinali, prima di venire autorizzate a introdurre il prodotto sul mercato. Nel caso in cui un'impresa non riesca a dimostrare l'efficacia o la sicurezza di un farmaco, quest'ultimo non viene autorizzato alla vendita. I costi incorsi per il processo di autorizzazione sono costi non recuperabili;
  - a causa della regolazione per la tutela dell'ambiente, i produttori di vernici e tinture hanno dovuto alterare la composizione chimica dei loro prodotti. Per assicurare la sicurezza delle nuove formulazioni, e il soddisfacimento degli standard di colore, adesività e viscosità, devono essere affrontati dei nuovi costi per progetti di ricerca e sviluppo. Questi ultimi rappresentano costi non recuperabili nel caso in cui l'impresa non riesca ad affermarsi e debba uscire dal mercato.
- *Barriere derivanti dai comportamenti delle imprese operanti su un certo mercato*: determinati comportamenti delle imprese già operanti su un certo mercato possono avere un effetto dannoso sulla concorrenza. Ad esempio:
    - imprese presenti in settori quali le telecomunicazioni, l'elettricità e il gas naturale offrono modelli contrattuali nei quali il consumatore viene "vincolato" per un determinato periodo di tempo da un accordo, in forza del quale sono imposti dei costi supplementari in caso di cambiamento del fornitore, i cosiddetti costi di trasferimento. Con l'addebito dei costi di trasferimento sui consumatori, le imprese in realtà danneggiano anche i propri concorrenti e i nuovi entrati sul mercato in questione.

---

<sup>3</sup>. Sutton (1992, 1996) fornisce un'eccellente discussione dei vari tipi di costi non recuperabili. Molti settori di prodotti destinati ai consumatori, quali i cosmetici e le bevande gassate, ad esempio, sopportano elevate spese pubblicitarie (relative alle vendite delle imprese). Settori come quello delle bio-tecnologie registrano invece spese onerose per i progetti di ricerca e sviluppo. Questi sono esempi di settori per i quali sono stati osservati costi non recuperabili molto elevati.

- Le imprese operanti nel settore delle telecomunicazioni negli Stati Uniti hanno lottato con una certa aggressività per restringere o negare del tutto l'accesso alle proprie reti di trasmissione alle imprese concorrenti.
  - Nel settore farmaceutico, le imprese spesso si prefiggono aggressive "estensioni" dei brevetti e impegnano i produttori di farmaci generici in onerose azioni legali al fine di contrastarne l'entrata sul mercato.
  - Quando i servizi postali sono stati aperti alla concorrenza, le imprese che forniscono servizi postali hanno cercato di erigere delle barriere all'entrata nei confronti dei concorrenti emergenti, accordandosi con altre imprese basate all'estero ma operanti sullo stesso mercato al fine di garantire a queste ultime un trattamento preferenziale per lo sdoganamento, lo smistamento e la consegna della posta, a scapito degli spedizionieri privati<sup>4</sup>.
- *Barriere derivanti dalla regolazione.* La regolazione adottata dai governi o dalle associazioni professionali può creare delle barriere all'entrata sui mercati. Ad esempio:
    - le leggi in molti Paesi impongono restrizioni ai nuovi entranti nel settore della distribuzione commerciale, in particolare per quanto riguarda le catene della grande distribuzione;
    - le procedure lente e onerose per l'avvio di nuove imprese o attività commerciali scoraggiano l'entrata sui mercati in molti Paesi;
    - le clausole sui diritti acquisiti relative all'atterraggio, o all'assegnazione degli slot aeroportuali favoriscono le compagnie aeree già affermate e creano barriere all'entrata sul mercato per le compagnie aeree appena avviate;
    - in molti Paesi la pratica legale o delle professioni mediche in uno stato federale o una regione richiede che l'avvocato o il medico in questione superi degli esami di abilitazione tenuti dall'associazione professionale locale, creando barriere all'entrata di nuovi e giovani professionisti in

---

<sup>4</sup> Si veda Ghosal (2002) e i riferimenti in merito per una discussione delle questioni relative al mercato dei servizi postali.

una determinata regione geografica e riducendo la loro mobilità all'interno di una giurisdizione.

Nel complesso, una valutazione dell'estensione delle barriere all'entrata in un certo mercato rappresenta una componente essenziale per la valutazione concorrenziale di disposizioni legislative e regolamentari.

### 3.1.3. *Entrata di nuove imprese nel mercato*

L'entrata di nuove imprese su un mercato può stimolare la concorrenza di prezzo e l'innovazione, assicurare guadagni di efficienza nella produzione e determinare un aumento nella varietà di beni e servizi forniti, migliorando la qualità del prodotto.

Se l'entrata di nuove imprese sul mercato è relativamente agevole, le imprese già operanti nello stesso mercato avranno minori possibilità di esercitare il proprio potere di mercato. Al contrario, se queste ultime riescono a esercitare il proprio potere di mercato, ad aumentare in maniera significativa i prezzi e ad assicurarsi ampi profitti, allora l'entrata di nuove imprese dovrebbe avvenire in tempi molto rapidi al fine di erodere gli eccessivi profitti di cui godono le imprese già presenti sul mercato in questione.

La facilità di entrata su un mercato rilevante è determinata dai vari tipi di barriere all'entrata descritti in precedenza, che comprendono barriere collegate a fattori naturali, regolamentari, ai costi non recuperabili e quelle derivanti dal comportamento delle imprese già presenti su un dato mercato. L'entrata di nuove imprese è meno probabile se le barriere all'entrata risultano elevate. Ad esempio, è difficile si verifichino nuove entrate nei casi seguenti:

- nel mercato dei prodotti farmaceutici, a causa della presenza di elevati costi non recuperabili collegati ai progetti di ricerca e sviluppo e ai processi di autorizzazione regolamentare;
- nel settore della manifattura di motori per aeromobili commerciali di grandi dimensioni, a causa dei costi generali non recuperabili estremamente elevati e agli effetti di reputazione;
- nel mercato dei servizi Internet, nel caso in cui i nuovi entranti non abbiano accesso alla rete dell'operatore già presente sul mercato.

Un'ulteriore questione è quella relativa alla tempestività dell'entrata su un certo mercato. La preoccupazione primaria è se l'entrata di nuove imprese può aver luogo

nell'ambito di un ragionevole periodo di tempo. Un'entrata in un breve periodo di tempo è improbabile nei seguenti casi:

- nel settore della professione medica, causa dei requisiti di abilitazione e formazione;
- nel mercato dei prodotti farmaceutici per una specifica categoria diagnostica, in quanto i costi, i tempi e gli ostacoli regolamentari connessi ai progetti di ricerca e sviluppo sono significativi.

Al contrario, un'entrata effettuata in un breve periodo di tempo è più probabile nei casi seguenti:

- nel settore dei servizi bancari, considerando che la tecnologia di produzione è la medesima per tutti gli operatori e i costi generali sono relativamente ridotti;
- nel settore della produzione di mobili, considerando che non esistono ostacoli normativi e che i costi generali o legati ai progetti di ricerca e sviluppo sono bassi.

Tutte le valutazioni degli effetti concorrenziali devono comprendere un attento esame delle barriere all'entrata e della possibilità di entrata per le nuove imprese effettuata in un determinato e ragionevole periodo di tempo. Per prendere in considerazione alcuni esempi: (1) se una nuova regolazione relativa alla tutela dell'ambiente impone costi significativi sulle imprese e include clausole sui diritti acquisiti che avvantaggiano significativamente le imprese già operanti sul mercato al momento dell'adozione delle nuove norme, ciò può provocare un effetto altamente indesiderabile, vale a dire ostacolare i nuovi entranti; e (2) in molti Paesi, l'allocatione degli *slot* per l'atterraggio negli aeroporti è soggetta a clausole sui diritti acquisiti. Ciò va a scapito dell'entrata di nuove compagnie aeree, dato che specialmente quelle da poco operanti avranno difficoltà a competere con i vettori già presenti sul mercato.

#### 3.1.4. *Uscita delle imprese da un mercato*

Quando delle imprese decidono di uscire da un determinato mercato, ciò può implicare un aumento del potere di mercato da parte delle imprese che rimangono sul mercato stesso, e in ultima analisi in prezzi più elevati. Le imprese possono essere costrette a uscire da un mercato a causa di varie circostanze, tra cui:

- quando, ad esempio, in forza di una regolazione di recente adozione, le imprese presenti su un certo mercato hanno a disposizione un periodo di cinque anni per adeguarsi a nuovi standard relativi all'inquinamento ambientale. Tutte quelle imprese che non riusciranno a effettuare i necessari e onerosi investimenti nelle nuove tecnologie dovranno, con tutta probabilità, abbandonare il mercato in questione;
- a seguito di un provvedimento della Federal Communications Commission degli Stati Uniti (agosto 2005), in forza del quale gli operatori presenti sul mercato dei servizi Internet non sono obbligati a condividere la propria rete con le imprese concorrenti, alcuni prestatori di servizi Internet possono essere costretti a uscire dal mercato a causa del mancato accesso alla rete;
- se a imprese leader operanti in settori quali quello del gas naturale, dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni è consentito imporre significativi costi di trasferimento, ciò può risultare in un'uscita dal mercato delle imprese di più recente costituzione;
- la valutazione concorrenziale della regolazione già in vigore o di recente adozione, e dei comportamenti adottati dalle imprese, dovrebbe esaminare la possibilità che alcune imprese ne escludano altre dal mercato interessato, considerando che tale esclusione ha conseguenze sul futuro grado di concorrenza sul mercato, con implicazioni sui prezzi, sulla varietà di prodotti a disposizione e su altri fattori.

### 3.1.5. *Innovazione ed efficienza*

L'innovazione da parte delle imprese può provocare una serie di effetti desiderabili, quali ad esempio:

- aumento dell'efficienza produttiva dovuto al processo di innovazione, che prevede minori costi per le imprese e in ultima analisi per i consumatori;
- miglioramento della qualità del prodotto;
- più ampia varietà di prodotti;
- miglioramento della sicurezza del prodotto.

La politica della concorrenza è pienamente consapevole del ruolo dell'innovazione nel mantenimento del dinamismo dei mercati e cerca di non ostacolare le attività innovative delle imprese. Quindi, questa è un'area particolarmente sensibile per quanto riguarda i possibili effetti anti-concorrenziali della regolazione. In tutti quei casi in cui la regolazione ha carattere "prescrittivo" (vale a dire stabilisce ciò che le imprese devono fare, piuttosto che indicare i risultati che dovrebbero raggiungere), esiste la concreta possibilità che abbia un impatto negativo sull'innovazione.

Da un punto di vista generale, se un certo comportamento di impresa contribuisce ad aumentare l'innovazione e garantisce guadagni in termini di efficienza, tali benefici saranno controbilanciati dalla possibile intensificazione del potere di mercato dell'impresa in questione. Se i primi sopravanzano il secondo, il comportamento dell'impresa può essere considerato favorevolmente. Prendiamo in esame alcuni esempi a sostegno di tale affermazione.

- Consentire la costituzione di imprese comuni finalizzate alla realizzazione di progetti di ricerca tra imprese concorrenti. Ad esempio: il Consorzio Sematech, i cui membri comprendono AMD, Freescale, Hewlett-Packard, IBM, Infineon, Intel, Panasonic, Philips, Samsung, Spansion, TSMC e Texas Instruments. L'obiettivo di questo consorzio è lo sviluppo della tecnologia dei semiconduttori e l'aumento del rendimento dei circuiti integrati. Le autorità di concorrenza riconoscono che tale collaborazione possa comportare, potenzialmente, uno scambio di informazioni tra imprese e un coordinamento dei prezzi e della produzione, ma apprezzano anche il fatto che, se adeguatamente strutturati, i profitti attesi per la società e derivanti dall'aumento dell'innovazione conseguente a tale collaborazione possono più che compensare i potenziali effetti negativi. Esempi simili sono validi per tutti quei casi in cui è consentita la cooperazione tra imprese per la fissazione degli standard di progettazione di un determinato prodotto e la sua compatibilità.
- Consentire alle imprese di fare investimenti o attuare cambiamenti organizzativi, oppure offrire prodotti e servizi che consentano loro di ottenere:
  - economie di scala: queste ultime si verificano in presenza di costi generali elevati. Consentire un maggiore livello di produzione comporta un minore costo medio per unità prodotta. Ad esempio, il permesso di apertura concesso a nuovi punti vendita della grande distribuzione commerciale permette alle imprese di sfruttare le

economie di scala e registrare minori costi unitari per la fornitura del servizio.

- Economie di scopo: si verificano nei casi in cui è meno costoso per un'impresa produrre differenti prodotti o fornire diversi servizi rispetto allo scenario in cui i diversi prodotti sono forniti da più imprese specializzate. Ad esempio, dal punto di vista del rapporto costo-efficienza, sarebbe più efficiente autorizzare la vendita dei farmaci generici presso i supermercati, poiché vi sarebbero risparmi di costo derivanti dalle comuni politiche di commercializzazione, magazzinaggio e contratti di fornitura, piuttosto che imporre con la regolazione la separazione tra farmacie e supermercati.

La valutazione concorrenziale del comportamento di un'impresa e della regolazione deve esaminare attentamente gli effetti dell'innovazione e della sua capacità di assicurare benefici significativi.

### *3.1.6. Aumentare i costi delle imprese concorrenti*

Se un'impresa è in grado di accrescere i costi sopportati dalle sue concorrenti, è allora anche in grado di ridurre la concorrenza su un certo mercato e ottenere profitti significativi. Le strategie di aumento dei costi possono assumere varie forme. Ad esempio:

- le imprese già operanti nel settore delle telecomunicazioni impediscono l'accesso alle proprie reti di trasmissione ad altre imprese concorrenti, e tale comportamento ha effetti sia sulla fornitura di servizi Internet che di quelli di telefonia. Comportamenti simili possono essere adottati anche in altri settori, quali quello dell'energia elettrica, in cui le imprese leader operanti sul mercato cercano di imporre costi elevati sui concorrenti che intendevano accedere alla rete di trasmissione;
- messe di fronte a una nuova regolazione ambientale, le imprese già presenti sul mercato hanno esercitato pressioni per ottenere clausole di diritti acquisiti che consentono loro di continuare a operare, per lungo tempo, secondo i vecchi parametri, mentre le imprese nuove entranti sono immediatamente obbligate a conformarsi ai nuovi standard regolamentari. Tutto ciò può generare delle notevoli asimmetrie di costi tra imprese già operanti da tempo su un certo mercato e nuovi entranti, con un considerevole danno alla concorrenza;

- un'impresa può disegnare i propri prodotti o servizi in maniera tale da rendere disagiata per il consumatore il trasferimento della sua preferenza a un altro fornitore dello stesso bene. Questo tipo di contratti restrittivi, con vincoli di durata, sono stati riscontrati in settori quali le telecomunicazioni, il gas naturale, la produzione di energia elettrica e i servizi bancari;
- le imprese farmaceutiche possono perseguire energicamente l'estensione di un brevetto, al fine di imporre ulteriori costi (relativi alle azioni legali o ad altro) sulle imprese concorrenti (i produttori di farmaci generici), ritardando od ostacolando la loro entrata sul mercato;
- dato che uno degli obiettivi dei comportamenti sopra descritti è quello di impedire ai propri concorrenti – imprese di piccole dimensioni già operanti sul medesimo mercato o imprese nuove entranti – di competere, con un impatto negativo sul mercato e sui consumatori, in questi casi la valutazione concorrenziale deve considerare attentamente le possibili spiegazioni alternative sottostanti all'adozione di tali comportamenti, ed eliminare tutti gli aspetti indesiderabili e anti-concorrenziali.

### 3.2. *Sintesi e collegamenti alla valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione*

Nel valutare gli effetti concorrenziali, la questione fondamentale da tenere presente è se la particolare condotta di un'impresa può comportare una riduzione del grado di concorrenza su un mercato (e un aumento del potere di mercato), con implicazioni sui prezzi, sull'efficienza e sull'innovazione. La discussione svolta finora fornisce una cartella dei concetti e del quadro di riferimento utilizzati dalla politica della concorrenza per valutare le questioni relative ai comportamenti adottati dalle imprese, al potere di mercato e all'innovazione.

In che misura questa discussione e questo quadro di riferimento possono risultare utili nella valutazione dell'impatto sulla concorrenza della regolazione? Sebbene i benefici siano numerosi, ci limitiamo a enunciarne due:

- Alcune delle nozioni delineate in precedenza – ad esempio, la definizione dei mercati, i costi di trasferimento, le barriere all'entrata, le considerazioni sull'efficienza e sull'aumento dei costi per le imprese concorrenti – forniranno ulteriori elementi di comprensione degli effetti negativi sulla concorrenza dei vari tipi di regolazione che verranno discussi nel corso del paragrafo 4;

- Il quadro di riferimento della valutazione concorrenziale descritto in precedenza fornisce una struttura che è possibile utilizzare per condurre una valutazione razionale e dettagliata degli effetti della regolazione sulla concorrenza. I vari stadi di valutazione saranno delineati ai paragrafi 5 e 6, cercando di identificare il possibile impatto sul mercato interessato e i tipi di imprese che possono essere coinvolte.

#### 4. Interventi di regolazione

Esistono varie spiegazioni del motivo per cui i governi intervengono sui mercati. Una delle possibili interpretazioni è che numerose disposizioni legislative e regolamentari vengono adottate per far fronte ai fallimenti del mercato<sup>5</sup>. Come osservato da MacAvoy (1992), la regolazione è stata sempre tipicamente fondata sulle migliori intenzioni economiche e sociali. Ad esempio, il controllo esercitato sui profitti e sui prezzi è finalizzato alla tutela dei consumatori dal potere di monopolio, l'applicazione di codici di sicurezza del luogo di lavoro e l'adozione di normative sulle emissioni nocive hanno come fine la tutela della salute delle persone che vivono nelle vicinanze degli impianti industriali. Si fornisce di seguito un sintetico elenco di alcune delle aree interessate dalla regolazione.

- Si può verificare un monopolio naturale in settori quali l'energia elettrica, i servizi idrici, il trasporto ferroviario, le telecomunicazioni, i servizi postali, tipicamente caratterizzati da vaste economie di scala dovute a elevati costi generali. Ciò implica che, spesso, la soluzione ottimale era rappresentata da monopoli locali o regionali (ad esempio nei servizi idrici e nell'energia elettrica) o perfino monopoli nazionali (ad esempio, nei settori delle telecomunicazioni, del trasporto ferroviario e dei servizi postali). Se i monopolisti avessero potuto fissare liberamente i prezzi dei propri prodotti o servizi, questi ultimi sarebbero stati indebitamente elevati. Una soluzione poteva essere concedere al monopolista il diritto esclusivo di operare in un dato mercato, ma esercitare al contempo un controllo sui prezzi in modo da assicurare che al consumatore fossero applicati prezzi equi. A parte le

---

<sup>5</sup> Viscosi, Harrington e Vernon (2005), e MacAvoy (1992) forniscono un'utile discussione delle motivazioni e dei diversi aspetti della regolazione. Una vasta e autorevole letteratura esamina la *capture theory* (si definisce *regulatory capture* - o *capture theory* - il fenomeno della "cattura" delle autorità di regolazione da parte dei soggetti regolati, ossia la convergenza di interessi tra gli uni e gli altri e la conseguente perdita del carattere di imparzialità del soggetto regolatore, Ndt) della regolazione in cui le pressioni esercitate da determinati gruppi di interesse hanno portato all'adozione di una certa regolazione. Ma nel presente documento non si discute in dettaglio di tale argomento.

economie di scala, un ulteriore argomento a favore del monopolio legale per questi settori era la necessità di fornitura del servizio universale. Con il passare del tempo, le condizioni di tali mercati, le tecnologie e altri fattori sono mutati, e in molti Paesi alcuni di questi settori sono stati deregolamentati. Le strutture regolamentari più sofisticate adottate in questi casi hanno consentito di operare una separazione tra i segmenti concorrenziali e quelli in monopolio naturale dei vari settori, favorendo l'introduzione della concorrenza in aree quali le telecomunicazioni e il trasporto ferroviario e così sostituendo i precedenti monopoli regolamentati (o di proprietà statale) e verticalmente integrati.

- In settori quali l'energia elettrica, i prodotti chimici, la pasta di legno, la carta e la raffinazione di prodotti petroliferi, nell'ambito dei rispettivi e normali processi produttivi, vi può essere una notevole produzione di agenti inquinanti per l'ambiente. Se non adeguatamente regolate, molte imprese risulterebbero inquinanti a un livello ben superiore rispetto a quello ottimale e ogni singolo inquinatore sarebbe ben poco incentivato a bonificare e disinquinare, a causa dei costi elevati connessi a simili operazioni. I governi sono intervenuti per contenere le esternalità negative prodotte dall'inquinamento ambientale. Sono stati utilizzati strumenti specifici, quali l'imposizione di tasse e quote, insieme all'offerta di crediti all'investimento perché le imprese adottino tecnologie più recenti e meno inquinanti.
- In settori quali i prodotti farmaceutici, i governi hanno istituito dei processi di autorizzazione regolamentari e dei meccanismi di controllo per l'approvazione della commercializzazione di nuovi farmaci, come anche un sistema di vigilanza relativo ai potenziali effetti negativi dei farmaci già in commercio. Come osservato dal un Rapporto OCSE (2001), il controllo della sicurezza e qualità dei prodotti farmaceutici è un tema di estrema rilevanza.
- Vi sono strumenti regolativi relativi anche alla sicurezza degli impianti industriali come luoghi di lavoro. Una delle ragioni sottostanti a questo tipo di regolazione è l'obiettivo di interesse generale di ridurre il rischio di morte o di infortunio sul luogo di lavoro. Allo stesso modo, la regolazione relativa alla sicurezza delle autovetture è destinata a ridurre il rischio di morte o di infortuni gravi conseguenti a incidente stradale.
- Il settore dei servizi bancari e finanziari è stato – e lo è tuttora – regolamentato sotto molteplici aspetti. Tra gli obiettivi principali di tale

regolazione si può menzionare la volontà di assicurare la stabilità dei mercati finanziari e di tutelare gli investimenti e i risparmi dei consumatori.

In generale, la regolazione consiste in un insieme di norme adottate da un governo al fine di influenzare i comportamenti delle imprese su determinati mercati e, di conseguenza, l'attività economica. Il presente capitolo si concentrerà su alcuni degli strumenti della regolazione, compresi:

- *L'entrata.* In molti Paesi, ad esempio, sono fissati dei limiti al numero di farmacie ed esercizi commerciali localizzati in una certa area geografica. Molto diffusa è anche la regolazione relativa al numero di taxi operanti in una certa città. In settori quali l'energia elettrica, le telecomunicazioni e le banche, tra gli altri, la regolazione ha impedito a nuove imprese di accedere ai vari mercati. Professioni quali il medico, l'avvocato, l'architetto, sono regolate da molte norme e restrizioni che spesso impediscono, od ostacolano notevolmente, il flusso dei professionisti da una regione a un'altra.
- *La quantità.* Vari esempi relativi a restrizioni alla quantità comprendono: la regolazione sulla quantità di pesce pescabile in un alcuni Paesi, il divieto di vendita di alcolici durante la giornata di domenica, la regolazione relativa alle dimensioni delle costruzioni commerciali realizzabili in determinate aree, e così via. Le regolazioni sulla quantità possono anche assumere altre forme, come gli obblighi di fornitura di servizio universale per i servizi postali, in forza dei quali il titolare del servizio postale deve offrire il medesimo servizio a tutti al prezzo regolamentato. Infine, vi sono esempi anche nel settore dei prodotti agricoli, relativi alle quote di produzione e all'estensione dei terreni da mettere a piantagione<sup>6</sup>.
- *Gli standard.* I governi, in molti Paesi, definiscono standard relativi alla sicurezza per quanto riguarda l'utilizzo di prodotti farmaceutici e di strumenti medici; i codici per l'edilizia; la sicurezza del luogo di lavoro e quella delle autovetture. Esistono anche strumenti regolatori relativi ad altre aree di attività, quali quelle sui contenuti e il linguaggio utilizzato nei mezzi di comunicazione.

---

<sup>6</sup> Glaeser e Schleifer (2001) hanno presentato un'approfondita riflessione sulla regolazione relativa alla quantità.

- *Prezzo.* Settori quali l'energia elettrica, il gas naturale, il trasporto aereo, le telecomunicazioni e i servizi postali, tra gli altri, sono soggetti a regolazione dei prezzi.

Sebbene, come notato in precedenza, esistono molte giustificazioni sociali ed economiche per l'adozione di questo genere di strumenti regolativi, è importante considerare anche che esse hanno spesso il potenziale di ostacolare la concorrenza nei mercati. Prendiamo in considerazione alcuni esempi. Gruppi di interesse composti da imprese operanti su un certo mercato e da associazioni tra imprese possono esercitare un'efficace pressione al fine di tutelare i propri diritti acquisiti nei confronti di una regolazione di recente adozione relativa alla tutela dell'ambiente; tutto ciò può andare a svantaggio delle imprese nuove entranti per quanto riguarda i costi da sopportare che, paragonati a quelli dalle imprese già operanti sul mercato in questione, risulteranno superiori, comportando un potenziale pregiudizio all'entrata e alla competitività del mercato interessato. La regolazione che limita il numero di esercizi commerciali o farmacie presenti in un certo territorio, ad esempio, può ridurre la concorrenza, determinare un aumento di prezzi e limitare la varietà e la qualità dei servizi offerti. La fissazione di standard di qualità minima "indebitamente elevati" può privare i consumatori della possibilità di usufruire di una maggiore varietà di beni e di prezzi più bassi. Le restrizioni alla pubblicità imposte dalle organizzazioni professionali – ad esempio per quanto riguarda la pratica legale, medica o veterinaria – possono molto probabilmente determinare effetti negativi sulla concorrenza e sulla varietà dei servizi forniti. Infine, le disposizioni legislative e regolamentari relative al flusso di beni e servizi tra le varie regioni di uno stesso Paese spesso non sono adeguatamente giustificate e creano un'artificiale compartimentazione geografica dei mercati, che può sfociare in un aumento dei prezzi.

Per approfondire la comprensione delle possibili conseguenze sulla concorrenza derivanti dall'adozione di alcuni tipi di disposizioni legislative e regolamentari, il resto di questa sezione sarà dedicato alla discussione di diverse disposizioni legislative e regolamentari, raggruppate in quattro ampie categorie:

- disposizioni legislative e regolamentari che limitano il numero o la gamma di fornitori
- disposizioni legislative e regolamentari che limitano la capacità delle imprese di competere
- disposizioni legislative e regolamentari che riducono gli incentivi delle imprese a competere

- disposizioni legislative e regolamentari che limitano le scelte e le informazioni disponibili per i consumatori.

Per ognuna delle quattro categorie sopra menzionate, si identificano le motivazioni sottostanti alla loro adozione, si sottolineano le possibili problematiche concorrenziali e si presentano degli esempi selezionati da vari tipi di mercato e settori in diversi Paesi<sup>7</sup>.

Vi è un meccanismo che merita di essere esaminato come prima cosa, relativo all'ampia area dell'auto e della co-regolazione. Come osservato nella sezione 4.3.1, ad alcuni tipi di attività professionale o di produttori di beni o servizi sono concessi margini per intraprendere iniziative di auto o co-regolazione. Questo tipo di meccanismi presenta una serie di possibili vantaggi, quali un migliore coordinamento dei partecipanti a uno stesso mercato nella definizione degli standard di compatibilità, di qualità e di sicurezza per un certo prodotto. Attraverso l'imposizione di regole in maniera meno diretta e onerosa, si favorisce lo sviluppo dei mercati. Tuttavia, una questione che resta rilevante è quella collegata alla maggiore capacità di coordinamento tra imprese, che può facilitare l'attuazione di strategie collusive su prezzi e quantità, e anche la fissazione di standard che possono costituire delle barriere all'entrata. In assenza di controlli, queste strategie potrebbero comportare significative perdite di benessere per il consumatore e per l'innovazione nei mercati interessati. Sebbene l'auto e la co-regolazione vengano formalmente esaminate nell'ambito della terza categoria sopra enunciata ("Disposizioni legislative e regolamentari che riducono gli incentivi delle imprese a competere"), considerando l'ampia portata dei timori da esse suscitati, si ritiene possano avere implicazioni anche sulle prime due categorie sopra citate. Ad esempio, si prenda in considerazione la situazione in cui un gruppo industriale, a cui è concesso l'utilizzo del meccanismo dell'auto-regolazione, e che decida di erigere barriere all'entrata per tutelare i propri margini di profitto (si veda il punto C.2 nel Riquadro n. 6). Si può affermare che tali problematiche concorrenziali possono essere ricondotte all'ambito delle categorie 1 e 2, di cui sopra. In breve, le preoccupazioni di natura concorrenziale che possono sorgere nei settori auto e co-regolati riguardano pressoché tutte le tre ampie categorie sopra menzionate.

Infine, è importante osservare che gli esempi forniti di seguito nei riquadri informativi indicano le aree in cui è necessario prestare maggiore attenzione o

---

<sup>7</sup>. Come si vedrà nel corso del primo capitolo del precedente volume *I principi per la valutazione dell'impatto concorrenziale*, le quattro categorie sopra citate formano gli elementi principali del test concorrenziale.

effettuare un esame più accurato, ma non necessariamente che in questi casi l'azione politica sia stata inappropriata.

#### **4.1. Disposizioni legislative e regolamentari che limitano il numero o la gamma dei fornitori**

Sono numerose le disposizioni legislative e regolamentari che hanno l'effetto di limitare il numero o il tipo di fornitori di beni e servizi presenti su un certo mercato. Ciò può verificarsi se la regolazione:

- aumenta in maniera significativa i costi di entrata o di uscita per un'impresa;
- concede diritti esclusivi di fornitura di un bene o di un servizio a una sola impresa;
- istituisce una procedura di licenza, di permesso o di autorizzazione come requisiti per operare su un certo mercato;
- limita la capacità di alcuni tipi di imprese di partecipare alle gare pubbliche di appalto;
- crea una barriera geografica alla capacità delle imprese di fornire beni o servizi, investire capitali o fornire manodopera.

Il legislatore ha sempre avuto valide ragioni economiche e sociali per imporre restrizioni al numero o al tipo di imprese operanti su un certo mercato. Tuttavia, queste disposizioni legislative e regolamentari possono finire per avere un effetto dannoso sul livello di concorrenza del mercato interessato, con effetti potenzialmente avversi al benessere del consumatore. Quindi, in circostanze in cui il numero o la varietà delle imprese può risultare pregiudicata, è fondamentale effettuare un'attenta indagine dei benefici e dei costi correlati alla regolazione proposta e delle potenziali riduzioni di concorrenza nel mercato interessato. Di seguito si evidenziano, in generale, due aree in cui gli effetti concorrenziali devono essere approfonditamente valutati.

##### **4.1.1. Disposizioni legislative e regolamentari relative all'entrata sul mercato**

L'entrata di nuove imprese su un mercato riveste un ruolo cruciale nel preservare la vitalità del mercato stesso, aumentando la pressione concorrenziale alle imprese già operanti sul mercato e favorendo l'innovazione e la crescita nel lungo termine. Quindi, è importante riconoscere che le disposizioni legislative e

regolamentari che restringono l'entrata su un dato mercato possono, probabilmente, avere un impatto negativo significativo sulla concorrenza e sul benessere generale, e devono essere attentamente valutate e giustificate.

La regolazione relativa all'entrata sui mercati può assumere molte forme e sono varie anche le giustificazioni addotte per la sua adozione. Ad esempio, in un contesto caratterizzato da un monopolio naturale, il governo concede un monopolio legale e restringe esplicitamente l'entrata. Le motivazioni comprendono la presenza di elevati costi generali e le economie di scala della produzione. Le organizzazioni professionali, ad esempio nel settore legale o medico, possono, in origine, avere ottime ragioni per istituire norme che limitino l'entrata, ma tali restrizioni pongono inutili ostacoli alla libera pratica professionale. Le giustificazioni tipicamente addotte includono la necessità di assicurare ai consumatori degli standard qualitativi relativi alla pratica professionale. La regolazione relativa all'entrata e alla crescita delle imprese sul mercato del commercio al dettaglio sono comuni a molti Paesi. Vengono giustificate, tra l'altro, con la necessità di controllare lo sviluppo urbanistico e di tutelare il valore della proprietà privata.

Per approfondire la comprensione degli effetti sull'entrata, è importante chiarire le varie tipologie di imprese nuove entranti su un dato mercato. Un'utile classificazione di nuovi entranti nel settore delle attività manifatturiere è stata effettuata da Dunne, Roberts e Samuelson (1988, p. 504) e noi adatteremo il quadro da loro delineato alla nostra discussione di carattere generale. Si può fare riferimento a tre ampie tipologie di nuovi entranti.

1. Una nuova impresa fa il suo ingresso su di un mercato nel settore delle attività manifatturiere costruendo un impianto industriale. Oppure, nel settore dei servizi. Ad esempio, una nuova impresa produttrice di macchine utensili viene avviata da imprenditori senza alcuna precedente esperienza commerciale. La rivoluzione informatica e la più recente spinta innovatrice delle biotecnologie e delle nanotecnologie hanno provocato in questi settori l'entrata di molte imprese che non avevano alcuna precedente esperienza né in questi, né in altri settori. Anche un nuovo studio legale costituito da neolaureti ricadrebbe in questa categoria.
2. Imprese impegnate in un processo di diversificazione, che entrano sul mercato costruendo nuovi impianti. Ad esempio, una grande impresa multi-prodotto, come la Siemens, può entrare nella linea di produzione delle attrezzature mediche, installando un nuovo impianto industriale. Un ospedale può aprire una nuova clinica per la cura dei tumori. Un'impresa di prodotti chimici può avviare un nuovo impianto industriale per la produzione, ad esempio, della lisina.

3. Imprese impegnate in un processo di diversificazione, che entrano sul mercato modificando la combinazione di prodotti realizzati negli impianti industriali esistenti di loro proprietà. Ad esempio, un'impresa produttrice di autovetture, specializzata nella produzione di autoveicoli di dimensioni medie e grandi, diversifica introducendo, nello stesso impianto di produzione, una linea di autovetture di piccole dimensioni a benzina. Un'impresa operante nel settore dell'acciaio, che produce acciaio lavorabile alle macchine e acciaio in micro leghe, decide di diversificare aggiungendo alla sua produzione la manifattura di cuscinetti e ingranaggi in acciaio. Un'impresa operante nel settore del software, specializzata nella fornitura di software per la sicurezza della rete, diversifica proponendo giochi Internet.

Le differenze tra i vari tipi di nuovi entranti appena elencati possono essere significative sotto vari punti di vista. Ad esempio:

- *Restrizioni ai finanziamenti.* Una vasta letteratura fornisce elementi di prova relativamente al fatto che la capacità delle imprese di entrare e crescere in un certo mercato è, in maniera rilevante, dipendente dalla capacità di attrarre finanziamenti esterni per i propri progetti; si veda Fazzari, Hubbard e Petersen (1998) e la letteratura successiva. Ciò rappresenta un problema minore per gli entranti di tipo 2 e 3 sopra elencati, ma può costituire un notevole limite per gli entranti del primo tipo, poiché le banche, ad esempio, hanno bisogno di una qualche forma di storia pregressa e collaterale per la concessione di prestiti e l'entrante di tipo 1 è tipicamente svantaggiato in questo. Per contro, gli entranti dei tipi 2 e 3 possono ottenere più agevolmente il finanziamento esterno di una banca, o procurarsi dei capitali sociali. Quindi, le restrizioni ai finanziamenti rendono più disagiata l'entrata soprattutto per gli entranti di tipo 1.
- *Apprendimento.* Una precedente esperienza imprenditoriale consente in genere agli imprenditori di imparare dalle esperienze passate, di acquisire una più approfondita conoscenza dei mercati, degli ostacoli posti dalla regolazione e di tutta una serie di altri fattori. Gli entranti di tipo 2 e 3 sono avvantaggiati anche in questo caso.

I dati presentati da Dunne, Samuelson e Roberts rivelano delle interessanti differenze tra i vari tipi di nuovi entranti. Il tasso di fallimento (o di uscita dal mercato) è generalmente elevato e:

- più del 60% di nuovi entranti in un gruppo in genere fallisce ed esce dal mercato entro 5 anni;
- gli entranti di tipo 1 (nuove imprese con nuovi impianti industriali) hanno tassi di uscita 7 od 8 volte più elevati degli entranti di tipo 2 (imprese già operanti sul mercato che diversificano con un nuovo impianto industriale).

Come descritto da Vaces (1998) e da Sutton (1997), queste analisi generali sono state ripetute dagli studiosi utilizzando dati relativi a settori e Paesi diversi. Un modo di valutare tali risultati è quello di considerare che gli entranti di primo tipo affrontano degli ostacoli e dei costi sproporzionatamente elevati per potersi affermare con successo. Una chiara conseguenza è che le restrizioni che impongono barriere all'entrata avranno plausibilmente un maggiore effetto negativo sugli entranti di tipo 1.

Un'ampia varietà di disposizioni legislative e regolamentari adottate dai governi e dalle organizzazioni professionali crea restrizioni all'entrata in vari mercati. La regolazione può assumere forme molto esplicite, come le restrizioni dirette all'entrata, ma può essere formulata anche in forma implicita.

- Le restrizioni esplicite sono molto dirette e si può affermare abbiano il maggiore effetto sulla concorrenza. Ad esempio:
  - molti Paesi impongono regole inerenti al numero di punti vendita della distribuzione commerciale permessi all'interno di una certa area geografica o per un certo numero di abitanti di una determinata area. Secondo questa norma, se il numero di abitanti non eccede mai, ad esempio, i 5.000, non potranno essere aperte nuove farmacie. (Un documento dell'Office of Fair Trading del Regno Unito, presentato nel 2003, contiene un'utile discussione delle questioni concorrenziali e regolamentari nel mercato dei farmaci).
  - Secondo il previgente accordo tra gli Stati Uniti e l'Unione europea, una linea aerea europea non può fornire servizi di trasporto aereo negli Stati Uniti che non abbiano origine dal suo Paese di provenienza. Questo restringe il grado di concorrenza del settore del trasporto aereo negli Stati Uniti e nell'Unione europea. (Il nuovo accordo, firmato recentemente, rimuove molte di queste limitazioni).
- Le restrizioni implicite possono essere considerate come quelle che, in maniera più indiretta, istituiscono ostacoli all'entrata. Ad esempio:

- Nei mercati deregolamentati delle telecomunicazioni, favorire la concorrenza richiederebbe delle norme che impongano alle imprese già operanti sul mercato di condividere la propria rete con i nuovi entranti. In assenza di tali norme, i nuovi entranti non saranno in grado di fornire un (adeguato) servizio (Internet, telefonia) e competere. Questioni simili sono sorte nel settore dell'energia elettrica, in cui è imperativo che ai nuovi entranti sia concesso l'accesso alla rete di trasmissione dell'operatore già presente, per ottenere una concorrenza effettiva. Qualora la condivisione della rete non sia obbligatoria, tuttavia, ciò non implica necessariamente che l'operatore già presente sul mercato non conceda l'accesso alla propria rete, ma costituisce una prospettiva industriale più incerta per l'entrante/potenziale concorrente;
- Gli standard qualitativi e le norme di certificazione adottate dalle organizzazioni professionali – quali quelle per le professioni legali, di commercialista o mediche – possono imporre delle significative restrizioni all'entrata.

Barriere amministrative e burocratiche considerevoli che possono ritardare od ostacolare l'entrata (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes e Schleifer, 2002).

Il Riquadro n. 1 offre degli esempi selezionati di disposizioni legislative e regolamentari da porre sotto osservazione per quanto riguarda le possibili questioni concorrenziali che possono derivare da restrizioni all'entrata.

Sebbene in molti casi la giustificazione originaria relativa all'interesse generale sottostante all'adozione di determinate disposizioni legislative e regolamentari apparisse ragionevole, è importante tenere presente che tali strumenti regolatori possono avere un effetto negativo sul benessere del consumatore e possono ritardare il processo di crescita e di sviluppo dei mercati. Le restrizioni all'entrata, in particolare quelle basate sulla regolazione della struttura del mercato, dovrebbero essere evitate. Ma la regolazione, come le norme relative all'utilizzo dei terreni può, in certe circostanze, essere considerata ragionevole. Nel caso di monopoli naturali e nei casi in cui è necessario tenere in considerazione gli obblighi di servizio universale, i diritti esclusivi non dovrebbero, se possibile, far parte dell'accordo. Nel caso in cui vengano invece inclusi, dovrebbero essere soggetti a una revisione e a modifiche a seconda dei cambiamenti delle condizioni del mercato. Nelle circostanze in cui vengano imposte restrizioni all'entrata giustificate da considerazioni relative alla stabilità economica – come, ad esempio, per i mercati finanziari o per i servizi bancari – l'azione governativa dovrebbe risultare chiara e

trasparente, e deve essere applicato il principio della restrizione minima. In considerazione del probabile e significativo effetto negativo, il legislatore deve attentamente valutare ogni disposizione legislativa e regolamentare che comporti un'esplicita o un'implicita restrizione all'entrata sul mercato.

#### Riquadro n. 1 - Entrata

1. La quantità di tempo e denaro richiesta per superare tutti gli ostacoli burocratici posti all'avvio di una nuova impresa può variare enormemente da Paese a Paese. Secondo i dati presentati da Djankov, La Porta, Lopez-de-Silvanes e Schleifer (2002), il tempo richiesto per l'avvio di un'impresa varia da un minimo di 2 giorni in Canada a un massimo di 152 giorni per il Madagascar. Il costo finanziario, in percentuale sul prodotto interno lordo pro capite (nel 1997), varia dal minimo 0,53% della Nuova Zelanda al massimo di circa il 300% per la Tanzania, il Bolivia e la Repubblica Dominicana. Anche tra i Paesi più sviluppati si verificano grosse differenze relativamente al tempo richiesto (e ai costi): ad esempio, negli Stati Uniti si impiegano 4 giorni (e lo 0,5% del prodotto interno lordo pro capite), 42 giorni (e il 32%) per la Germania e appena 2 giorni (e il 2%) per l'Australia. Le differenze rilevanti tra i vari periodi di tempo necessari per ottenere un'autorizzazione a operare sul mercato, nonché i costi associati, dimostrano che esistono, con estrema probabilità, delle differenze significative tra le varie barriere all'entrata. Una riforma amministrativa delle procedure per l'entrata sul mercato appare una necessità imperativa, al fine di ridurre le barriere per i nuovi entranti e favorire la crescita e l'innovazione.

2. In alcuni paesi le farmacie sono soggette a varie forme di regolazione:

- Limitazione del numero di farmacie che possono operare in una determinata area geografica o per un certo numero di abitanti. Ad esempio, in Ungheria la soglia fissata è quella di circa 5.000 abitanti.
- Controllo statale, come in Svezia, dove fin dal 1970 la distribuzione dei farmaci è controllata tramite Apotekets. L'apertura di una farmacia di proprietà privata è considerata illegale, come evidenziato dal processo avviato contro l'impresa svedese Bringwell International, che commercializzava i prodotti Nicorette.
- Regolazione diretta all'entrata, come osservato dal rapporto dell'Office of Fair Trading (OFT) del Regno Unito (2003). La regolazione all'entrata per le farmacie è stata introdotta nel 1987 in Inghilterra, nel Galles, in Scozia e nell'Irlanda del Nord, al fine di contenere la crescita esponenziale dei costi sopportati dal Servizio Sanitario Nazionale. La regolazione includeva una valutazione ufficiale della desiderabilità di nuove farmacie, trasferimenti e cambiamenti di proprietà.

Sebbene una delle giustificazioni addotte per l'adozione di una regolazione relativa al settore delle farmacie è quella della tutela del servizio universale, tuttavia le restrizioni imposte possono costituire un impedimento alla concorrenza. Anche quando i prezzi dei farmaci sono regolamentati, tali restrizioni possono influenzare la concorrenza nel senso che la varietà e la qualità del servizio ne risultano limitate.

In Germania, dove molte delle restrizioni sono state rimosse, gli studi condotti hanno osservato una maggiore concorrenza nella varietà di servizi offerti. Come conclude il rapporto dell'OFT (2003), rimuovere le restrizioni all'entrata sul mercato delle farmacie può assicurare ai consumatori una maggiore possibilità di scelta, benefici derivanti da una concorrenza più attiva e un più agevole accesso ai servizi offerti dalle farmacie.

3. La legislazione relativa alla conversione alle trasmissioni digitali, approvata in Australia nel 1998, vietava l'entrata sul mercato a nuovi fornitori di servizi radiotelevisivi fino al 2006. Tale decisione voleva agevolare le stazioni radiotelevisive già operanti sul mercato rispetto al processo di conversione da trasmissione analogica a trasmissione su piattaforma digitale.

4. Il settore dei servizi professionali, quali quelli forniti da avvocati, commercialisti, architetti, ingegneri e farmacisti, è soggetto in tutta l'Unione europea a una regolazione relativa alle tariffe applicabili, ai limiti alla pubblicità dell'attività, ai diritti esclusivi e al divieto di cooperazione inter-professionale. Sebbene le organizzazioni professionali di categoria giustifichino tali restrizioni con motivazioni legate alla garanzia della qualità del servizio professionale offerto e del rispetto di determinati standard, è importante osservare che queste norme costituiscono una possibile restrizione alla concorrenza e possono comportare prezzi più elevati e una minore varietà di servizi offerti.

5. Il Rapporto del General Accounting Office degli Stati Uniti (2004) descrive come, secondo il nuovo accordo "Cieli aperti", non vi saranno più, o comunque saranno presenti solo in misura minore, restrizioni al numero di compagnie aeree e ai mercati in cui esse potranno operare. Il precedente accordo prevedeva restrizioni al numero di voli tra l'Unione europea e gli Stati Uniti alla loro origine e destinazione. Ad esempio, l'Air France poteva fornire voli dalla Francia agli Stati Uniti, ma non voli che avessero origine a Francoforte. Uguali previsioni erano valide per le compagnie aeree statunitensi. Il nuovo accordo "Cieli aperti" è stato predisposto per ridurre le barriere all'entrata.

6. Come osservato da Terzic, Wurm e Dietrich (2000), la legge tedesca relativa al settore dell'energia elettrica rimuove la concessione esclusiva per la fornitura di energia elettrica e di gas naturale, che comportava restrizioni all'entrata su tali mercati. La legge di nuova adozione apre il mercato della distribuzione di entrambi i tipi di energia alla concorrenza. Quindi, in Germania, i consumatori di energia elettrica, che in precedenza si vedevano applicate le tariffe più elevate d'Europa, hanno registrato un aumento della concorrenza, una diminuzione dei prezzi e hanno ottenuto la fornitura di servizi migliori.

7. Sono in vigore in molti Paesi norme, relative al settore della distribuzione commerciale, che riguardano l'entrata sui mercati, e che possono comportare un pregiudizio alla concorrenza con implicazioni per l'innovazione e la crescita. Ad esempio:

- Bertrand e Kramarz (2002) dimostrano che la regolazione relativa alla creazione ed alla dimensione dei punti vendita della grande distribuzione commerciale provoca spesso barriere all'entrata, le quali hanno influenzato la crescita del settore, come ad esempio in Francia, con conseguenti minori opportunità lavorative.
- In molti paesi europei – Italia, Spagna, Olanda e Francia, tra gli altri – esistono limitazioni agli orari di apertura per i punti vendita della distribuzione commerciale.

Sono state predisposte leggi a tutela dei piccoli negozi di quartiere a conduzione familiare. Sebbene questo genere di punti vendita offra un servizio di prossimità, tali norme, impedendo di adottare un orario di apertura più prolungato, non consentono ai commercianti (di grandi come di piccole dimensioni) di fornire ai consumatori un servizio migliore e di aumentare l'occupazione nel settore. Il rapporto predisposto dall'OCSE (1997) in materia esamina le problematiche concorrenziali derivanti da questo tipo di regolazione.

Paesi come il Giappone, in cui questi vincoli regolatori sono stati allentati, hanno assistito a una significativa crescita nel settore della distribuzione commerciale. La legge relativa alla grande distribuzione commerciale è stata approvata nel 1974 con l'obiettivo di tutelare i punti vendita indipendenti di piccole dimensioni. Le restrizioni sono state mitigate nel corso di tre revisioni legislative, che hanno avuto luogo durante gli anni Novanta. Il numero di richieste di autorizzazione per l'apertura di punti vendita di grandi dimensioni è salito da 794 nel 1989 a 1.667 nel 1990, con un picco di 2.269 nel 1996.

Sebbene esistano una serie di giustificazioni relative all'interesse pubblico per la regolazione del settore della distribuzione commerciale, come la tutela dei punti vendita di minori dimensioni, tale regolazione dovrebbe essere valutata alla luce del possibile danno che potrebbe arrecare alla concorrenza e alla crescita economica.

8. Nell'agosto del 2005, la Federal Communications Commission (FCC) degli Stati Uniti ha votato per eliminare la regolazione richiedente, a imprese già operanti nel settore delle telecomunicazioni, come la Bell, di condividere le proprie connessioni a banda larga Digital Subscriber Line (DSL) con le imprese concorrenti. La nuova norma adottata dalla FCC situa la regolazione del DSL sullo stesso piano dei moderni servizi via cavo. La FCC ha giustificato il cambiamento normativo osservando che le previsioni che obbligano le imprese già operanti su un certo mercato a condividere le proprie reti di trasmissione con le imprese concorrenti in realtà dissuadono le prime dall'investire in nuovi prodotti e dall'offrire servizi innovativi. D'altro canto, i gruppi di consumatori consultati hanno osservato che nel mercato in questione si registrerà una minore concorrenza e che i clienti della DSL potrebbero avere minori possibilità di scelta, assistere a un deterioramento del servizio offerto e sopportare costi più elevati.

#### 4.1.2. *Concessione o estensione di diritti esclusivi*

Diritti esclusivi relativi a invenzioni, produzione di beni, acquisto di beni o prestazione di servizi vengono concessi dai governi alle imprese in vari settori economici. Ad esempio:

- nel settore dello smaltimento di rifiuti solidi esiste un meccanismo comunemente adottato, che prevede che la raccolta di rifiuti a livello locale venga effettuata da un'impresa privata alla quale viene concesso un diritto esclusivo per effettuare tale operazione;
- i settori dell'energia elettrica, del gas naturale, delle telecomunicazioni, dei servizi idrici, dei servizi postali e del trasporto ferroviario hanno goduto da

sempre di uno status di monopolio legale – o di diritti esclusivi – per l’espletamento delle relative attività;

- in vari settori e in diverse giurisdizioni, le istituzioni nazionali o le amministrazioni locali possono concludere contratti che assicurano diritti esclusivi a imprese private per la fornitura di beni specifici o particolari servizi. Questi diritti esclusivi possono interessare, solo per fare alcuni esempi, contratti per la difesa o per la fornitura di fattori della produzione.

Le motivazioni sottostanti alla concessione, o all’estensione, di diritti esclusivi sono molteplici. In alcuni settori, una delle ragioni per la concessione di un monopolio legale (o di diritti esclusivi) è collegata alle economie di scala derivanti dagli elevati costi generali. Nel corso del tempo, con l’evoluzione di tali mercati e delle connesse tecnologie, molti Paesi hanno deregolamentato tali settori, privatizzato le imprese a proprietà pubblica e permesso l’instaurarsi di un regime concorrenziale. Inoltre, degli approcci regolamentari più sofisticati hanno consentito di identificare quali specifici elementi dei settori caratterizzati da monopoli naturali potevano essere separati dagli altri elementi costitutivi (sia a monte come a valle) e assoggettati a un regime concorrenziale. Il beneficiario dei diritti esclusivi per la produzione di beni e servizi gode di un significativo potere di mercato. Nel caso del monopolio naturale, il problema era mitigato dalla regolazione del prezzo o del tasso di redditività nei servizi pubblici.

Esistono chiare giustificazioni per il rilascio di brevetti, ma un argomento che negli ultimi anni ha provocato un acceso dibattito e suscitato qualche timore è quello relativo alla “durata” della copertura brevettuale. Le imprese farmaceutiche, ad esempio, hanno attivamente cercato di estendere i periodi di validità dei brevetti. L’estensione della copertura brevettuale può comportare consistenti svantaggi:

- prolunga il periodo durante il quale i consumatori pagheranno un prezzo più elevato;
- i detentori del brevetto, battendosi con decisione in favore dell’estensione, possono imporre costi più elevati (ad esempio, le spese relative alle azioni legali) sui potenziali nuovi entranti – come i produttori di farmaci generici – e ciò può ridurre in maniera significativa la possibilità di future nuove entrate sul mercato. Gli effetti negativi a lungo termine sulla concorrenza possono rivelarsi di notevole entità.

Sebbene la concessione di un monopolio legale possa avere delle valide giustificazioni, la letteratura relativa ai suoi effetti rivela che, collegati alla mancanza di innovazione, alle inefficienze produttive e all’adozione di nuove e

moderne tecnologie, vi sono evidenti effetti di danno alla crescita a lungo termine in tali settori. Negli altri casi in cui i governi concedano diritti esclusivi, i pro e i contro sono strettamente connessi tra loro e risultano meglio valutabili caso per caso. Nell'esempio fatto per il settore dello smaltimento dei rifiuti solidi, i legislatori sono sempre più consapevoli che in questi mercati la concorrenza può avere effetti positivi; si veda il Rapporto OCSE (2000) sugli esperimenti condotti in Finlandia. In molti casi, la concessione governativa di diritti esclusivi può essere abolita pur mantenendo un attento controllo su tali mercati.

Il Riquadro n. 2 illustra alcuni esempi di diritti esclusivi ed esamina alcuni degli effetti negativi da essi derivanti.

#### **Riquadro n. 2 – Concessione o estensione di diritti esclusivi**

1. Nell'Australia occidentale, i Regolamenti sui diritti relativi all'acqua e all'irrigazione (costruzione e modifica di pozzi) del 1963, assicuravano alla Commissione per le acque e i fiumi (Waters and Rivers Commission) il diritto esclusivo di gestire, riparare e controllare i contatori per l'acqua. Nel 2000, il governo ha emendato tale regolazione al fine di rimuovere il diritto esclusivo della Commissione, osservando che arrecava danno alla concorrenza.

2. Un settore con un considerevole numero di richieste di "estensione" dei periodi di validità di un brevetto è quello dei prodotti farmaceutici. L'estensione della protezione garantita dal brevetto può, in molti casi, avere un impatto dannoso sulla concorrenza.

- Il Prozac (un anti-depressivo) è stato brevettato nel 1977 e immesso sul mercato nel 1987. E' uno dei farmaci più venduti della storia. Eli Lilly ha condotto una battaglia legale durata cinque anni per estendere la durata del proprio brevetto sul Prozac, ma senza successo. Barr Laboratories, che si opponeva all'estensione, insieme a Dr. Reddy's Laboratories, Teva Pharmaceuticals, Geneva Pharmaceuticals e Pharmaceuticals Resources erano tutti in grado di produrre una versione generica del Prozac per una frazione del costo originale. Fu stimato che una volta fosse stato messo in commercio il farmaco generico contenente il principio attivo del Prozac, il prezzo della capsula da 20 mg di Prozac sarebbe crollato da più di 2 dollari statunitensi (il prezzo della versione con il marchio Eli Lilly), a meno di 0,50 centesimi per la pillola generica.
- Le richieste di estensione di brevetto sono molto comuni. Ad esempio, sono state presentate in Giappone 20 nuove richieste di estensione, di cui 16 nel solo settore farmaceutico. Un'estensione di cinque anni è stata ottenuta da Merck Shrap & Dome per le compresse Maxalt utilizzate per la cura dell'emicrania (il brevetto scadrà nel gennaio 2017). Fonte: Japanese Patent Gazette, 25 maggio 2005.

3. In Brasile, un'invenzione brevettata deve essere prodotta all'interno del Paese affinché il brevettante mantenga il diritto esclusivo associato al brevetto. In alcuni settori, come quello dei prodotti farmaceutici e della biotecnologia, la creazione di impianti di produzione specializzati richiede un investimento oneroso e sembra irrealistico attendersi che

un'impresa costruisca impianti in ogni Paese in cui opera. Questa previsione normativa può avere effetti dannosi sulla concorrenza per vari settori economici.

4. Nel caso Ferrovias del 1997, un'impresa di proprietà del governo della Colombia (Ferrovias, appunto) aveva stipulato un contratto esclusivo con un'altra impresa (Drummond) per il trasporto annuale di carbone, per 30 anni. Il contratto condizionava anche il trasporto del carbone prodotto da altre imprese, subordinandolo all'approvazione di Drummond. La Sovrintendenza della Colombia, in seguito, ha avviato un'indagine su tale condotta e ha rilevato che il contratto prevedeva condizioni discriminatorie e restringeva la concorrenza nel settore. Questo esempio di applicazione della normativa sulla concorrenza fornisce elementi a sostegno della teoria degli effetti dannosi derivanti dalla stipula di contratti esclusivi.

5. I governi possono, in alcuni casi, porre fine a monopoli pubblici, creando dei monopoli privati. Un elemento chiave per questo genere di decisioni è la volontà di attrarre offerte elevate per l'acquisto dell'impresa pubblica. I governi devono resistere alla tentazione di ottenere un prezzo più elevato nel breve periodo a spese della creazione di un diritto esclusivo che causa un danno immensamente maggiore ai propri consumatori e alla crescita economica nel medio e lungo periodo. In Giamaica, ad esempio, l'impresa di telecomunicazioni di proprietà statale è stata privatizzata, con la garanzia di diritti esclusivi per l'acquirente per un periodo di 25 anni.

6. Come osservato da Goodwin (2001), in un caso esaminato dalla Corte di Giustizia Europea nel 2000, il Comune di Copenhagen aveva concesso diritti esclusivi che limitavano il numero di impianti industriali di elaborazione dei rifiuti non pericolosi risultanti dalle attività edili intraprese all'interno del Comune stesso. Garantendo una fornitura di rifiuti a un numero limitato di impianti attrezzati per il loro smaltimento, la regolazione in questione cercava di favorire gli investimenti per la costruzione di un impianto di vaste dimensioni che fosse in grado di produrre migliori materiali riciclati. Nonostante fosse attrezzato per portare a termine tale compito, a un impianto di riciclaggio di Copenhagen è stato impedito dalla regolazione di elaborare i rifiuti risultanti dalle attività edili.

Con crescente evidenza si nota che, in alcune aree, la concessione o l'estensione di diritti esclusivi non necessariamente comporta un aumento del benessere del consumatore. Ad esempio, per quanto riguarda il settore dei prodotti farmaceutici generici, in costante espansione, deve essere attentamente valutata la questione delle estensioni dei brevetti. Senza dubbio, vi sono casi in cui è necessario concedere un'estensione, come quando il processo regolamentare di autorizzazione si prolunga per un periodo di tempo eccessivo così abbreviando la durata della validità del brevetto. In alcuni casi, i detentori del brevetto potrebbero battersi attivamente per ottenere l'estensione del brevetto stesso, e imporre costi elevati sui concorrenti produttori di farmaci generici. Alcune imprese già operanti nel settore da lungo tempo possono disporre di ingenti fondi e possono essere in grado di intraprendere prolungate azioni legali, mentre i concorrenti non necessariamente si trovano nella posizione di poter fare altrettanto. In questi casi è probabile che la concessione di estensioni impedisca al consumatore di accedere a farmaci più

economici, con conseguente perdita di benessere. In altri settori, come quello della raccolta dei rifiuti, i pochi esperimenti portati a termine sull'introduzione di una maggiore concorrenza mostrano notevoli vantaggi in termini di qualità dei servizi forniti e dei prezzi applicati. Nel complesso, la concessione o l'estensione di diritti esclusivi deve essere accuratamente valutata, considerando che essi possono ridurre in maniera significativa la concorrenza.

#### *4.1.3. Disposizioni legislative e regolamentari relative al flusso intra-nazionale di beni, servizi e capitali*

La regolazione relativa al flusso di beni e servizi nell'ambito del Paese è una caratteristica comune a molti Paesi. Storicamente, sono sempre stati imposti dazi al movimento di beni tra diverse regioni del medesimo Paese (o Stati, in contesti federali). Sebbene la maggior parte di tali restrizioni sia stata rimossa, esse continuano a persistere in alcuni casi. Gli argomenti addotti per giustificare l'imposizione di questo genere di regolazione sono diversi e comprendono:

- la tutela delle imprese regionali (o statali) dalla concorrenza;
- poiché la manutenzione delle strade regionali o statali ricade tipicamente nell'ambito di responsabilità dell'Amministrazione locale, sono stati imposti strumenti regolatori e fiscali relativi al peso dei beni e alle dimensioni degli autoveicoli provenienti da altre regioni o Stati, che transitino nelle regioni o nello Stato in questione;
- la tutela del consumatore. Ad esempio, approvando una normativa che vieta la vendita di bevande alcoliche provenienti da altre regioni o Stati, oppure il trasporto di bevande alcoliche verso o attraverso un certo Stato.

La regolazione che restringe il flusso geografico dei beni può assumere forme molto esplicite, quali il divieto completo all'acquisto di beni e servizi che provengono da altre regioni o Stati. Ad esempio:

- lo Stato della Florida, negli Stati Uniti, ha posto restrizioni alle spedizioni di vino provenienti da altri Stati, per cui un individuo non poteva acquistare vino prodotto in un altro Stato e farselo consegnare in Florida, o far parte di club di enologi che avessero sede in altri Stati. Tutto questo era considerato illegale secondo la normativa della Florida. Giachino (2000) ha suggerito che questo genere di regolazione viene spesso imposta per garantire ai rivenditori e ai distributori statali dei privilegi speciali.

La regolazione può assumere anche altre forme, quali gli ostacoli al flusso di merci, comprese le tasse sugli scambi commerciali inter-regionali. Ad esempio:

- Goodpaste e Ray (2000) hanno osservato che in Indonesia vi sono numerose disposizioni legislative e regolamentari e tasse sul trasporto inter-regionale di prodotti agricoli di base. La legge 18 ha ridotto le distorsioni e ciò ha comportato un aumento del commercio inter-regionale. Tuttavia, lo studio nota che molte delle restrizioni, in maniera esplicita o implicita, sono state reintrodotti in alcune aree, come la regione meridionale di Sulawesi. Esse comprendono restrizioni imposte dal dipartimento locale per il trasporto sul peso delle merci trasportate dagli autotrasportatori. Una conseguenza di tale regolazione sono le molestie esercitate dalle autorità locali nell'esigere pagamenti da parte degli autotrasportatori. Tali barriere hanno determinato un calo dei prezzi ottenuti dai coltivatori per i propri prodotti e notevoli ostacoli alla crescita e allo sviluppo dei mercati locali e regionali.

Il Riquadro n. 3 illustra alcuni esempi dei vari tipi di ostacolo posti alla concorrenza che possono derivare dalla regolazione del flusso di beni e servizi.

È importante riconoscere che il libero flusso di beni, servizi e capitali tra regioni di uno stesso Paese è essenziale affinché i consumatori possano cogliere i benefici della concorrenza e affinché le imprese abbiano accesso a più ampi mercati ove rivendere i loro prodotti e crescere. Tali benefici possono essere persi se le regioni o gli stati (in un contesto federale) regolano il flusso dei beni e dei servizi. Ciò implica che le disposizioni legislative e regolamentari che restringono tale flusso dovrebbero essere accuratamente esaminate e dovrebbero essere attentamente valutati i benefici attesi, i costi e gli effetti sulla concorrenza. Come principio generale, tali restrizioni andrebbero del tutto eliminate.

#### **Riquadro n. 3 – Flusso di beni, servizi e capitali**

1. La legge Jones (Jones Act) degli Stati Uniti impone restrizioni alle navi cargo che effettuano trasporti tra due porti degli Stati Uniti. Lo Stato del Maine ha richiesto al Congresso di revocare tale regolazione, poiché essa costituisce un serio ostacolo al commercio e al pieno sviluppo delle attività portuali dello Stato in questione. È stato osservato che in un mercato sempre più globalizzato, non hanno più senso le restrizioni relative alla nazionalità dei costruttori e dei proprietari delle navi.

2. In passato, l'India ha regolato il movimento tra i vari stati di alimenti derivati dai cereali. Le autorità hanno limitato il movimento tra i vari stati in forza di ordinanze contenenti restrizioni al libero movimento delle merci. Sebbene nel 1993 il governo nazionale avesse deciso di considerare l'intero Paese come un'unica zona di produzione agricola, al fine di

agevolare il flusso dei prodotti, Wadhwa (2001) ha notato come alcuni stati continuassero ancora a imporre controlli informali che potevano ostacolare il libero movimento tra i vari stati dei prodotti agricoli.

- Una pratica comune seguita dai funzionari locali ai confini statali è quella di fermare e controllare i camion che trasportano merci. Grazie al pretesto dei controlli di routine, i camion possono essere trattenuti anche per alcuni giorni. Questa pratica impone ai trasportatori privati dei costi elevati. Inoltre, nelle aree di coltivazione del grano del Punjab, dell'Haryana e dell'Uttar Pradesh occidentale, sono state imposte delle restrizioni informali, che prevedono la perdita del diritto a vendere il proprio raccolto per quei coltivatori che cercano di vendere i loro prodotti a un prezzo più vantaggioso – il che ravvicina l'azione governativa all'estorsione.

3. In molti Paesi, una sostanziale parte di beni viene trasportata su strada. In molti casi, le restrizioni vengono imposte sull'esercizio dell'attività di autotrasporto. Le giustificazioni addotte sono diverse e comprendono, tra l'altro, la congestione del traffico urbano e il controllo dell'inquinamento. Sebbene alcune delle giustificazioni addotte e delle restrizioni imposte risultino legittime, è anche importante riconoscere che le restrizioni all'attività di autotrasporto possono condurre a una limitazione del flusso di merci, alla compartimentazione dei mercati e a un danno alla concorrenza. Forniamo di seguito un paio di esempi:

- L'autostrada A12 è una delle principali arterie commerciali di collegamento tra l'Italia e la Germania. La regione del Tirolo ha vietato il transito di camion pesanti sul proprio territorio per motivi di tutela dell'ambiente (per migliorare la qualità dell'aria). La Corte di Giustizia europea (caso C-320/03) ha deliberato che il bando al passaggio dei camion pesanti su una via di transito di tale rilevanza costituisce un'indebita restrizione al libero movimento delle merci.
- Ancor prima, gli Stati membri dell'Unione europea avevano adottato, per diversi motivi, restrizioni alla circolazione dei camion in determinati periodi dell'anno e durante il fine settimana. L'Unione Internazionale del Trasporto su strada ha osservato che questo genere di restrizioni divergenti avevano conseguenze significative sia per gli scambi commerciali intra-nazionali come per quelli tra i vari Paesi aderenti all'Unione europea e ha richiesto l'armonizzazione delle varie norme nazionali.

4. In molti Paesi vi sono (o vi sono state) barriere al libero movimento dei professionisti, con conseguenti limitazioni per il mercato dei servizi professionali. Sebbene in precedenza i vari Stati membri dell'Unione europea avessero per questo settore una normativa frammentaria, attualmente una nuova direttiva comunitaria, approvata secondo il "principio del mutuo riconoscimento", impone il riconoscimento delle qualifiche professionali tra i vari Stati. L'alleggerimento di tali restrizioni consentirà un più intenso flusso di servizi professionali, con benefici per i consumatori in termini di maggiore varietà di servizi offerti e probabilmente tariffe meno onerose. Negli Stati Uniti, vari Stati richiedono il superamento di un esame di abilitazione, ad esempio, per l'esercizio della professione legale o di quella medica. Ciò impone restrizioni al libero movimento di coloro che praticano tali professioni e comporta un potenziale danno alla concorrenza.

#### **4.2. *Disposizioni legislative e regolamentari che limitano la capacità di competere delle imprese***

I governi e le associazioni professionali possono imporre disposizioni legislative e regolamentari che in alcuni casi hanno l'effetto di ridurre l'intensità della rivalità tra imprese presenti su un dato mercato, aumentare i prezzi e condurre a una riduzione della varietà e della qualità dei beni e dei servizi offerti. Alcuni esempi di tali disposizioni legislative e regolamentari comprendono:

- limitazioni alla libertà delle imprese di pubblicizzare o commercializzare i propri prodotti;
- fissazione di standard di qualità "indebitamente elevati" per il prodotto o il servizio in questione, che finiscano con l'assicurare un vantaggio ad alcuni tipi di operatori rispetto ad altri, oppure che risultino superiori al livello che consumatori bene informati sceglierebbero alla luce delle loro preferenze e della loro capacità di spesa;
- aumento significativo dei costi sopportati da alcune imprese rispetto ad altre, ad esempio trattando le imprese già presenti su un certo mercato in maniera diversa rispetto alle imprese nuove entranti;
- controllo o influenza significativa sui prezzi ai quali i beni o i servizi vengono venduti.

Come osservato in precedenza in altri esempi, le motivazioni sottostanti all'adozione di tali regolazioni possono poggiare su valide basi economiche o sociali. Il nostro obiettivo in questo caso non è di mettere in discussione tali motivazioni, ma di intraprendere una completa e accurata valutazione del potenziale impatto dannoso che questi strumenti regolatori possono avere sul grado di concorrenza sul mercato e di verificare se tali tipi di restrizioni possono essere formulati in maniera da minimizzare il danno per i consumatori risultante dai prezzi più elevati e dalla ridotta varietà e qualità dei beni a disposizione.

##### **4.2.1. *Disposizioni relative alla pubblicità e alla commercializzazione dei prodotti***

La pubblicità effettuata dalle imprese serve a diffondere informazioni relative alle caratteristiche dei prodotti, alla loro qualità e ai prezzi, ai miglioramenti apportati a prodotti già esistenti e all'introduzione sul mercato di nuovi prodotti. In generale, la pubblicità può rivestire un ruolo rilevante nell'informazione dei consumatori, in modo che essi possano effettuare scelte migliori e più consapevoli.

La pubblicità viene effettuata tramite vari mezzi di comunicazione, quali la televisione, la radio, i quotidiani e le riviste e, in maniera sempre crescente, tramite Internet. Altre forme di mezzi di diffusione della pubblicità includono, ad esempio, le indicazioni collocate nelle vetrine dei punti vendita, le targhe professionali presso la sede e la distribuzione di volantini od opuscoli. Infine, vi è una tendenza verso una forma di pubblicità (o di *marketing*) più diretta, grazie alla quale le imprese contattano per telefono il singolo consumatore, oppure inviano messaggi via email e fax per diffondere le informazioni.

La pubblicità può essere di due tipi: comparativa e non comparativa.

- *La pubblicità comparativa* ha l'obiettivo di vantare i pregi del prodotto messo in vendita paragonandolo a quelli proposti dai concorrenti. I paragoni possono essere molto specifici, evidenziando, ad esempio, le differenze tecniche tra i vari prodotti. Oppure può essere generale e di natura più soggettiva. La pubblicità comparativa può anche fornire delle comparazioni dei prezzi o delle tariffe applicate dall'operatore pubblicitario e dai suoi concorrenti. Un produttore di automobili, ad esempio, può diffondere una pubblicità nella quale illustra le dotazioni di sicurezza di cui è dotato l'autoveicolo da lui prodotto, paragonandolo a quello dei propri concorrenti e diffondendo i dati relativi ai crash test effettuati. Un produttore di bevande gasate può pubblicizzare la propria bevanda affermando che ha un sapore migliore di quelle proposte dai suoi concorrenti, basandosi su sondaggi effettuati sui consumatori.
- *La pubblicità non comparativa* mira a evidenziare le caratteristiche del prodotto pubblicizzato, che possono includere la qualità, l'aspetto e il prezzo. Non viene effettuato alcun paragone con i prodotti proposti dai concorrenti. Un produttore di autovetture, ad esempio, può pubblicizzare e semplicemente vantare le caratteristiche del proprio prodotto oppure indicare i prezzi dei vari modelli proposti.

Molti Paesi regolano la pubblicità e la commercializzazione di vari tipi di beni e servizi. Tali restrizioni possono assumere forme diverse ed esistono significative variazioni tra un Paese e un altro e tra un tipo di prodotto e un altro. Il Riquadro n. 4 fornisce alcuni esempi di restrizioni alla pubblicità e alla commercializzazione, e di seguito si evidenziano ulteriori argomenti di discussione relativi a questioni particolari.

- *Pubblicità comparativa*: vari Paesi impongono restrizioni alla pubblicità comparativa – che sia basata sulle caratteristiche o sul prezzo del prodotto

in questione – nel senso che viene permessa, purché le affermazioni in essa contenute siano convalidate da un'autorità indipendente. Una questione rilevante inerente alla pubblicità comparativa riguarda la veridicità delle affermazioni fatte. Un singolo consumatore, ad esempio, può disporre solo di informazioni limitate o può non essere in grado di verificare se le affermazioni fatte sono veritiere. In questo senso, è necessario che un'autorità indipendente possa occuparsi delle denunce dei consumatori, e infatti in molti Paesi sono state adottate leggi in materia di pubblicità ingannevole o menzognera. In un quadro generale, le restrizioni ingiustificate alla pubblicità comparativa possono privare i consumatori di informazioni utili relativamente alle differenze qualitative di un prodotto, alle sue caratteristiche e ai prezzi praticati dai vari fornitori.

- *Pubblicità non comparativa*: in alcuni Paesi, ad esempio, non è consentito alle imprese farmaceutiche fare pubblicità ai propri prodotti. Lo stesso vale per la pubblicità delle bevande alcoliche o dei prodotti da fumo. Vi sono, o vi sono state in passato, restrizioni fortemente limitanti o addirittura espliciti divieti di pubblicità per le attività di alcuni professionisti, quali gli architetti, gli avvocati, i veterinari e i medici. Per i prodotti farmaceutici, una delle motivazioni addotte per giustificare le restrizioni alla pubblicità argomentava che la pubblicità dei farmaci avrebbe comportato una maggiore domanda – indotta appunto dalla pubblicità – in parte poiché i consumatori non sarebbero stati in grado di paragonare i vari prodotti tra loro, e anche perché la pubblicità avrebbe manipolato i timori dei consumatori. Il previsto aumento del consumo di medicinali può essere dannoso per la salute, nonché ridurre le capacità dello Stato di contenere la spesa sanitaria. Per quanto riguarda le bevande alcoliche, la regolazione viene giustificata con l'argomento che tali prodotti potrebbero avere effetti dannosi sulla salute, e la pubblicità potrebbe indurre i consumatori ad associazioni positive rispetto a sostanze che, se assunte in dosi massicce, possono risultare pericolose. Le restrizioni alla pubblicità delle attività professionali originano, in larga parte, da limiti imposti dalle stesse organizzazioni professionali. Sebbene in passato potessero sussistere ottimi motivi per limitare la pubblicità dell'attività professionale, attualmente, in questo modo, si riducono indebitamente l'intensità della concorrenza nel settore e si danneggiano i consumatori. In un contesto più generale, le restrizioni alla pubblicità non comparativa possono ostacolare la diffusione di rilevanti informazioni relative alla qualità e alle caratteristiche di un dato prodotto.

- *Dimensione, mezzo e orari di diffusione del messaggio pubblicitario:* ad esempio, i super-alcolici possono essere pubblicizzati sulle riviste specializzate, ma vi sono forti restrizioni alla diffusione di tali pubblicità su mezzi di comunicazione più comuni, come la televisione. Anche per quanto riguarda le riviste, in molti Paesi lo spazio dedicato a questo genere di messaggi pubblicitari è limitato. Alcuni Paesi consentono la pubblicità di alcolici purché vada in onda solo in fasce orarie molto tarde. L'obiettivo principale per l'imposizione di restrizioni alla dimensione, al mezzo di diffusione o agli orari per un annuncio pubblicitario è quello di ridurre la visibilità, poiché si ritiene che il prodotto pubblicizzato possa avere effetti dannosi su interi gruppi sociali, quali i minori, o sulla salute dell'intera comunità dei consumatori.
- *Commercializzazione diretta:* sempre più frequentemente, in vari Paesi, sono vietate, o fortemente limitate, le pratiche di vendita diretta di prodotti via email, fax e telefono. In generale, tanto le imprese di dimensioni grandi e piccole, che imprese individuali, si affidano a questo canale per pubblicizzare i propri prodotti o servizi. Un fattore che ha stimolato questo tipo di pubblicità è il costo relativamente basso, paragonato a quello di una tradizionale campagna pubblicitaria diffusa tramite televisione o su riviste specializzate. Questo tipo di pubblicità diretta è preferito da molte imprese anche perché consente loro di raggiungere con maggiore precisione i propri destinatari. Uno dei maggiori svantaggi collegato a questo tipo di strategia commerciale è quello della violazione della *privacy* del consumatore, il quale presumibilmente preferisce non subire bombardamenti telefonici in orari improbabili da parte di venditori a distanza. Le imprese possono non desiderare che sui propri fax giungano annunci pubblicitari di altre imprese che offrono i propri prodotti e servizi. Infine, l'invio di messaggi di posta elettronica non sollecitati può incidere negativamente sulla produttività dei lavoratori che ne sono destinatari, intasando le caselle di posta elettronica. Tuttavia, l'imposizione di restrizioni indebitamente stringenti o di divieti alla vendita diretta di beni o servizi può avere un rilevante effetto negativo. Tale canale pubblicitario è in genere prescelto da imprese di piccole dimensioni o da lavoratori autonomi i quali, altrimenti, non avrebbero accesso ad altri canali pubblicitari di costo più elevato. Tutto considerato, è necessario regolamentare in qualche modo la pubblicità diretta, ad esempio impedendo che, sul posto di lavoro, si traduca in una perdita di produttività causata da fax ed *email* non richiesti. Bisogna tuttavia adottare un approccio equilibrato, al fine di consentire alle imprese di piccole

dimensioni e ai lavoratori autonomi di esplicitare con successo le proprie attività imprenditoriali grazie alla pubblicità diretta.

A parte quanto detto finora, ci sono delle questioni specifiche poste da alcune norme in materia di pubblicità e commercializzazione delle attività professionali. A volte, una legge assicura a un'organizzazione professionale il diritto di fissare le condizioni di esercizio di una determinata attività professionale. In questi casi, le associazioni professionali hanno tutto l'interesse di approvare norme che limitino la concorrenza, e uno dei modi attraverso i quali è possibile raggiungere tale obiettivo è l'imposizione di restrizioni alla pubblicità, le quali costituiscono un deterrente molto efficace alla diffusione delle informazioni utili ai consumatori. Le associazioni professionali hanno la possibilità di revocare il diritto alla pratica professionale a quanti non si conformino alle regole da esse fissate. A seguito di un accurato esame di diciassette studi relativi alla pubblicità, Stephen e Love (2000) hanno concluso che l'aumento di pubblicità si riflette, in genere, in una diminuzione delle tariffe dei servizi professionali, il che implica che le restrizioni alla pubblicità impongono barriere all'entrata nel settore e restringono la concorrenza.

Sebbene alcuni tipi di regolazione in materia di pubblicità siano pienamente giustificate da motivi di interesse pubblico, in genere le restrizioni in essi contenute possono ridurre il flusso informativo e influenzare negativamente la concorrenza e il benessere del consumatore, favorendo inoltre le restrizioni all'entrata su determinati mercati e riducendo la capacità delle nuove imprese di informare sulla presenza di ulteriori e innovativi prodotti.

Alla luce di queste considerazioni, le restrizioni devono essere minimizzate quando possibile. Di seguito evidenzieremo alcune alternative<sup>8</sup>.

### *1. Disposizioni relative alla pubblicità comparativa*

Come osservato in precedenza, molti Paesi impongono penetranti restrizioni alla pubblicità comparativa. Un'alternativa potrebbe essere costituita dal concentrarsi sulla prevenzione della pubblicità ingannevole o menzognera. In effetti, si potrebbe sostenere che solo la regolazione relativa alla pubblicità ingannevole o menzognera può essere giustificata in termini di costi/benefici nella maggior parte dei mercati. Tale obiettivo può essere raggiunto creando una procedura per la presentazione di denunce da parte dei consumatori e l'imposizione di sanzioni nei casi accertati di pubblicità ingannevole o fraudolenta. Ad esempio, a Taiwan, le

---

<sup>8</sup> Per un'utile discussione del ruolo informativo rivestito dalla pubblicità e dei vari profili di ingannevolezza della pubblicità, si veda Rubin (2000).

affermazioni fatte nell'ambito di una campagna pubblicitaria comparativa devono essere verificate da un'autorità indipendente. Negli Stati Uniti, l'ufficio per la tutela del consumatore della Federal Trade Commission valuta le denunce relative alla pubblicità fraudolenta. Questa procedura consente alle imprese di utilizzare dei vantii pubblicitari, assicurando al tempo stesso un sistema di controlli per la tutela del consumatore.

#### **Riquadro n. 4 - Pubblicità e strategie commerciali**

1. Vari Paesi asiatici si sono dotati di norme che eliminano la pubblicità, o la subordinano a specifiche condizioni di contesto.

- Filippine: non è permessa nessuna pubblicità che effettui dei paragoni diretti tra i prodotti.
- Taiwan: le affermazioni pubblicitarie comparative devono essere verificate da un'autorità indipendente.
- Thailandia: la pubblicità comparativa non è permessa e tutte le affermazioni pubblicitarie devono essere comprovate.

2. In molti Paesi esistono significative restrizioni alla pubblicità. Ad esempio:

- nel settore della revisione contabile in Francia, Lussemburgo, Portogallo, Spagna, Belgio e Germania;
- per gli architetti in Lussemburgo, Irlanda, Germania, Olanda e Grecia;
- per gli ingegneri in Lussemburgo;
- per gli avvocati in Grecia, Portogallo e Irlanda;
- per i notai in Francia, Spagna, Grecia, Austria e Germania;
- per i farmacisti in Irlanda, Portogallo, Grecia, Austria, Francia e Lussemburgo;
- per i commercialisti in Francia, Belgio, Germania, Lussemburgo e Portogallo.

Ad esempio, vi sono le restrizioni alla pubblicità vigenti in Italia per i veterinari, come il divieto di inserire su Internet il loro nominativo e recapito per reperire clienti. Uno studio condotto dall'Accounting and Auditing Research Centre di Maastricht osserva che non esiste alcuna prova che le restrizioni alla pubblicità effettuata dai revisori contabili assicurino un contributo diretto e positivo alla qualità delle attività oggetto delle restrizioni. Si conclude quindi che esiste la prova certa degli effetti negativi di tali restrizioni sulla concorrenza intra-europea. Lo studio raccomanda la rimozione a livello nazionale delle restrizioni relative all'offerta non richiesta di servizi e alla pubblicità.

Negli Stati Uniti, vi è una crescente pressione sulle imprese produttrici di farmaci affinché riducano la pubblicità diretta, effettuata tramite televisione, riviste e altri mezzi di diffusione, per farmaci vendibili dietro presentazione di ricetta medica. Alcuni membri del Senato degli Stati Uniti hanno chiesto alle imprese farmaceutiche di attendere due anni prima di pubblicizzare nuovi medicinali. Le imprese, temendo un intervento regolatorio, hanno

iniziato a ritardare la pubblicità dei loro nuovi prodotti. La questione principale è se la pubblicità dei farmaci comporta una crescita di prescrizioni mediche non necessarie e maggiori costi per il sistema sanitario. Sebbene la commercializzazione diretta sia consentita negli Stati Uniti e in Nuova Zelanda, è vietata nell'Unione europea e in altri Paesi.

Il Parlamento europeo sta valutando un progetto di normativa che impone delle restrizioni alla pubblicità sulla birra. Se approvata, tale normativa vieterebbe ai produttori di birra di evidenziare nei messaggi pubblicitari qualsiasi effetto positivo i loro prodotti possano avere sulla salute dei consumatori. Lo scopo principale di tale regolazione è di tutela della salute, e alcuni Paesi, come la Svezia, viene esercitata per porre un freno alla pubblicità della birra (e promuoverne una tassazione più elevata). Sebbene il consumo eccessivo possa risultare dannoso e gli obiettivi di tutela della salute siano più che giustificati, è comunque utile osservare che una normativa così limitante della pubblicità può restringere la concorrenza sul mercato in questione, ad esempio influenzando le scelte dei consumatori tra vino rosso e birra, considerando le affermazioni relative agli effetti benefici sulla salute del vino rosso.

## *2. Restrizioni alla pubblicità delle attività professionali*

In molti Paesi, medici e altre categorie di professionisti subiscono il divieto di pubblicizzare la propria attività o sono soggetti a restrizioni piuttosto pesanti. In molti casi, tali restrizioni vengono imposte dai rispettivi ordini professionali, come ad esempio accade per le professioni mediche o per quelle legali. Se a un ordine professionale è consentito esercitare il controllo delle attività dei propri membri, tale controllo non dovrebbe includere il diritto di limitare la pubblicità veritiera, tranne nei casi in cui esista l'innegabile prova che questo tipo di pubblicità può causare un danno ai consumatori. Gli ostacoli a una pubblicità veritiera posti dai professionisti comporteranno molto probabilmente la mancanza di concorrenza nel settore interessato e dei prezzi più elevati per la prestazione di tali servizi<sup>9</sup>.

## *3. Commercializzazione diretta al consumatore*

La commercializzazione diretta è aumentata in maniera significativa negli ultimi anni e si sta cercando di imporre rilevanti restrizioni. Alcuni di questi divieti possono tuttavia rivelarsi dannosi poiché pregiudicano in maniera del tutto sproporzionata le imprese di minori dimensioni e i lavoratori autonomi, i quali preferiscono tale modalità, con costi contenuti, per pubblicizzare i propri prodotti e

<sup>9</sup>. Riconoscendo tali effetti negativi, la legge italiana sulla concorrenza è stata modificata (con la legge 4 agosto 2006, n. 248, articolo 2) prevedendo l'eliminazione, tra l'altro, delle restrizioni alla pubblicità informativa relativa alla prestazione di servizi professionali. I professionisti possono attualmente pubblicizzare le proprie specifiche qualifiche e le caratteristiche dei servizi offerti, nonché le loro tariffe.

servizi. Un approccio meno restrittivo potrebbe comportare la previsione di una clausola di *opt-out*<sup>10</sup>. Si possono definire meccanismi attraverso i quali determinati numeri di telefono o di fax, o indirizzi di posta elettronica, siano inseriti in specifici elenchi “da non contattare”. I filtri Internet e quelli presenti sui *server* sono già in grado di costituire una barriera all’arrivo di messaggi indesiderati, ma in genere è piuttosto difficile risalire ai mittenti della posta elettronica non desiderata (al contrario di chi invece ignora il divieto di contattare telefonicamente i numeri telefonici inseriti negli elenchi “da non contattare”), il che implica che un divieto di invio della posta elettronica pubblicitaria basato su un elenco di indirizzi “da non contattare” non è molto efficace. Tali soluzioni possono consentire ai consumatori di esercitare il proprio diritto di non essere contattati se lo desiderano e allo stesso tempo consentono alle imprese – alle piccole imprese in particolare – di pubblicizzare lecitamente i propri prodotti e servizi.

Nel complesso, la regolazione in materia di pubblicità e commercializzazione dei prodotti andrebbe ridotta, in quanto la pubblicità rappresenta un’importante mezzo di diffusione delle informazioni. Se la pubblicità risulta ingannevole, in alcuni casi vengono imposte delle norme affinché siano integrate o migliorate le informazioni fornite. In alcuni casi, le restrizioni relative alla pubblicità comparativa possono essere giustificate. Come discusso in precedenza, alcuni sistemi di controllo vanno esercitati sulle pubblicità comparative, al fine di eliminare pratiche pubblicitarie ingannevoli e menzognere.

#### 4.2.2. *Disposizioni relative ai contenuti e agli standard del prodotto o del servizio*

Nei vari settori economici si tende naturalmente a produrre beni e servizi differenziati nelle caratteristiche come nella qualità. I consumatori preferiscono tale varietà e questo, insieme alla loro diversa capacità di spesa, significa che i produttori di beni e i prestatori di servizi rispondono a tali esigenze fornendo un’ampia gamma di prodotti, commisurata alle varie caratteristiche e qualità richieste. Ad esempio:

- nel settore automobilistico vi è un’ampia offerta di vari modelli di autovetture: ad esempio, da quelle di lusso, di grandi dimensioni e molto costose, a quelle di minori dimensioni, di qualità relativamente inferiore e con prezzi più economici. In tale mercato operano consumatori le cui

---

<sup>10</sup>. In forza di una clausola di *opt-out*, i consumatori che non desiderano ricevere sollecitazioni commerciali non richieste attraverso alcuni mezzi di comunicazione – quali il telefono, il fax o la posta elettronica – possono farne esplicita richiesta (NdT).

preferenze variano a seconda della qualità ricercata e dei loro livelli di reddito, che determinano il potere di acquisto. In questo settore, alcuni consumatori saranno pronti ad acquistare delle autovetture di qualità relativamente bassa ma a prezzi vantaggiosi, mentre altri preferiranno un prezzo più elevato per vetture più lussuose;

- il settore delle acque minerali imbottigliate sta rapidamente crescendo a livello globale. In un mercato non soggetto a restrizioni, la qualità dell'acqua minerale imbottigliata – misurata dalla quantità di sostanze minerali in essa contenuta – è possibile sia soggetta a considerevoli variazioni tra vari rivenditori (o i vari marchi). Considerato che il costo di produzione di un'acqua minerale migliore (in termine di sostanze contenute) è elevato, quest'ultima avrà un prezzo più alto. Dato che le preferenze variano, alcuni consumatori possono preferire un'acqua sana ma relativamente più economica, mentre altri preferiscono un'acqua di qualità più elevata anche se più cara.

Molti prodotti e servizi sono, tuttavia, soggetti a una regolazione che ne fissa i contenuti e gli standard qualitativi, e tale regolazione può avere origine da due distinte fonti:

- i governi spesso determinano standard relativi ai contenuti di un dato prodotto o alle sue caratteristiche, compresi standard di qualità minima. Ciò si può verificare in varie categorie di prodotti e settori, quali:
  - i prodotti alimentari e le bevande, per i quali la regolazione riguarda sia i controlli sulla qualità che i contenuti. Gli obiettivi sottostanti a questo tipo di regolazione in genere sono collegati a esigenze di tutela della salute e di controllo dei valori nutrizionali;
  - la programmazione televisiva, per la quale la regolazione riguarda, in genere, i contenuti indecenti (ad esempio la pornografia, o un linguaggio scurrile) o prodotti indesiderabili (ad esempio gli alcolici o i prodotti da fumo). Alcuni tipi di programmi possono essere del tutto vietati o la loro programmazione può essere consentita soltanto in determinate fasce orarie;
  - i codici relativi all'edilizia residenziale o commerciale, finalizzati a promuovere un certo grado di qualità delle costruzioni realizzate. La motivazione tipicamente addotta è quella della salvaguardia degli standard di sicurezza;

- l'inquinamento ambientale, che recentemente è divenuto una questione rilevante a livello globale. I vari governi nazionali progressivamente hanno imposto linee guida e indicazioni relative ai vari tipi di sostanze per le quali è consentita l'emissione nell'atmosfera o lo scarico nelle acque;
- la sicurezza stradale, altra questione importante. I governi hanno, in vari periodi di tempo, imposto standard formali più rigorosi, anche facendo pressione sulle case automobilistiche, relativamente alle dotazioni di sicurezza che devono essere installate sulle autovetture. Si è iniziato con l'obbligo di installare e utilizzare le cinture di sicurezza, quindi la previsione di parti dell'autovettura destinate all'assorbimento di eventuali impatti, seguite dagli airbag frontali e, più recentemente, da un sistema più complesso ed esteso di airbag;
- il settore dei servizi professionali, in cui i vari ordini, degli avvocati, degli architetti, dei commercialisti o i dei medici, possono imporre – tramite criteri legati al grado di istruzione o alle abilitazioni professionali - standard di qualità minima e obblighi di abilitazione alla pratica. L'obiettivo di tali imposizioni è quello di offrire un servizio professionale di elevata qualità e, in alcuni casi, come per le professioni mediche, di garantire la sicurezza e l'affidabilità della pratica professionale.

La fissazione di standard e la determinazione della qualità di prodotto o di un servizio sono spesso necessarie e perseguono obiettivi di interesse generale. È importante rilevare che, mentre la maggior parte di tali obiettivi è legittima, le disposizioni normative e regolamentari relative ai contenuti o alla qualità minima, fissate a livelli "indebitamente elevati" o eccessivamente rigorosi possono, in alcuni casi, entrare in conflitto con le preferenze espresse dai consumatori, le quali tendono a essere piuttosto differenziate. La regolazione che forza la qualità verso livelli ingiustificatamente elevati può rivelarsi uno svantaggio per i consumatori – ad esempio, per coloro che godono di un reddito meno elevato – i quali probabilmente preferiscono un prezzo più accessibile anche se il prodotto è di qualità relativamente inferiore. È chiaro che si deve garantire un consumo sicuro degli alimenti e delle bevande, ma innalzare la qualità e i contenuti a un livello più elevato del necessario può avere l'effetto di ridurre la varietà di prodotti offerti ai consumatori e far aumentare i prezzi. I codici edilizi e residenziali sono evidentemente necessari e finalizzati alla garanzia della sicurezza, ma fissare dei criteri eccessivamente elevati e limitare la disponibilità di terreni edificabili comporterà l'aumento dei prezzi nel settore dell'edilizia abitativa, con il possibile risultato finale di escludere da tale

mercato i consumatori meno abbienti. Il linguaggio scurrile deve necessariamente essere controllato sui mezzi di comunicazione di massa, ma imporre delle restrizioni ai contenuti della programmazione televisiva, in particolare se tali restrizioni non sono attentamente considerate e interpretate troppo ampiamente, può arrecare danno al consumatore, riducendo la varietà dei programmi a disposizione. È certamente desiderabile avere automobili più sicure, ma l'insieme delle caratteristiche di sicurezza di ultima generazione aggiunge migliaia di euro al prezzo finale di un'autovettura. Un potenziale svantaggio degli standard di sicurezza "indebitamente elevati" è quello di far aumentare i prezzi ben al di sopra dei livelli desiderabili, con conseguenze per tutti quei consumatori meno abbienti, i quali, riluttanti a spendere cifre così elevate, preferiscono mantenere e guidare automobili più vecchie (e più pericolose) per periodi di tempo più prolungati. Sebbene le dotazioni di sicurezza debbano essere migliorate, è utile comparare i benefici marginali derivanti da una nuova regolazione relativa alla sicurezza, contrapposti ai costi marginali<sup>11</sup>. La regolazione in materia ambientale è necessaria poiché comporta evidenti benefici sociali in termini di aria e acqua più pulite, ma si devono valutare le conseguenze economiche sui consumatori e sui produttori, derivanti dall'imposizione di standard ambientali "indebitamente elevati"<sup>12</sup>. Infine, sebbene alcune categorie di

---

11. La sicurezza dei pedoni è divenuta in Europa una questione rilevante e i requisiti di sicurezza richiesti per le autovetture possono imporre dei cambiamenti nel *design* delle vetture stesse, al fine di ridurre i danni arrecati a un pedone in caso di investimento. La regolazione in materia definisce nel dettaglio degli obiettivi per i punti di impatto di un'autovettura sugli arti inferiori di un pedone e può obbligare le case automobilistiche a modificare i progetti della parte frontale delle automobili per renderle più inoffensive. Come osservato da Ogando (2003), le imprese stanno lavorando a vari tipi di sistemi utilizzabili per garantire la sicurezza dei pedoni: alcuni di essi prevedono l'elevazione del cofano dell'autovettura, altri un ulteriore *airbag* esterno. La disciplina comunitaria in materia può avere un ingente impatto negativo sui costi per tutti i produttori di autoveicoli, poiché si dovranno affrontare ulteriori costi, nuovi progetti di ricerca e sviluppo e cambiamenti nel *design* delle autovetture. Tutto ciò comporterà un marcato aumento dei prezzi delle automobili.

12. A causa dell'adozione a livello mondiale di una regolazione ambientale più rigorosa, il settore della carta e della pasta di legno ha subito una significativa trasformazione, comprendente ingenti investimenti in nuove tecnologie al fine di ristrutturare i processi produttivi e gli stessi prodotti. Come osservato da Panchapakesan (2003), l'aumento del costo di alcuni tipi di carta è giunto fino a 30 dollari statunitensi per tonnellata, in termini di costi fissi e operativi. Una delle conseguenze negative dell'innalzamento dei costi è che molti impianti di produzione nazionali sono stati chiusi, con una conseguente perdita di posti di lavoro, poiché le imprese statunitensi produttrici di carta e di pasta di legno, pur di

professionisti, quali gli avvocati e i medici, debbano ovviamente presentare adeguate qualifiche e rispettare gli standard fissati relativi alla pratica professionale, i relativi ordini professionali hanno anche la possibilità di fissare norme in materia di qualità minima, che in realtà determinano un criterio qualitativo più elevato rispetto al necessario. Come è stato osservato da un numero crescente di studiosi, uno degli obiettivi sottostanti ad alcune di queste restrizioni imposte dagli ordini professionali è quello di innalzare le barriere all'entrata e di ridurre il livello di concorrenza presente sui mercati interessati, al fine di aumentare i propri profitti<sup>13</sup>.

Sebbene la maggior parte delle norme in materia di contenuti e standard sia necessaria, è importante riconoscere che esse possono imporre dei costi notevoli alle imprese, come anche costi differenziati tra le varie imprese interessate, nel momento in cui queste ultime cercheranno di ristrutturare i propri processi produttivi e gli stessi prodotti per soddisfare i nuovi criteri. Ad esempio, le imprese che intraprendono lo sviluppo di prodotti innovativi devono affrontare nuovi e ingenti investimenti e spese per progetti di ricerca e sviluppo. E, come discusso in precedenza, tali costi possono avere un'ampia componente di non recuperabilità – vale a dire, questi costi non verranno in larga parte mai recuperati se l'impresa decidesse di uscire dal mercato in questione. L'imposizione di tali costi può creare significative problematiche concorrenziali, nel senso che alcune imprese potrebbero dover uscire dal mercato. Uno dei risultati finali, in un certo senso non voluto ma tuttavia rilevante, potrebbe essere che il nuovo mercato, emergente dalle modifiche della regolazione, sia molto meno concorrenziale e vi si pratichino prezzi più elevati. Per tali ragioni, sarebbe utile effettuare un'attenta valutazione dei benefici derivanti dalla definizione di standard più elevati, comparandoli ai loro costi.

In conclusione, si osserva che, quando vengono imposte norme per regolamentare gli standard, la qualità e il contenuto di un prodotto, un punto importante da considerare è quanto elevato lo standard debba essere, oppure la natura del contenuto specifico del prodotto da assoggettare alla regolazione. Uno standard "indebitamente elevato" può avere delle notevoli conseguenze negative sul benessere dei consumatori. I costi ulteriori sopportati dalle imprese per soddisfare

---

evitare tale regolazione, hanno deciso di avviare nuovi impianti di produzione all'estero, ove la regolazione era più flessibile.

<sup>13</sup>. Lo studio condotto da Kleiner e Kurlde (2000) fornisce informazioni interessanti in tal senso, scoprendo, ad esempio, che restrizioni più rigorose al processo di abilitazione professionale per i medici dentisti non hanno comportato un miglioramento dei servizi odontoiatrici offerti né una riduzione, ad esempio, dei casi di carie dentarie, ma hanno avuto il solo effetto di aumentare i redditi dei medici dentisti.

uno standard o un requisito di qualità indebitamente elevato devono essere accuratamente valutati, poiché un aumento dei costi per l'impresa si tradurrà generalmente in maggiori costi pagati dai consumatori e in una riduzione della varietà dei prodotti e dei servizi disponibili. Nel determinare le norme sui contenuti, queste ultime devono essere fissate e applicate solo a tipi di contenuto molto specifico e considerato dannoso. Altrimenti, potrebbe verificarsi la tendenza ad applicare la restrizioni in maniera più ampia e ciò può comportare una perdita in termini di varietà e un danno alla concorrenza. In breve, si devono attentamente bilanciare i legittimi obiettivi sociali insiti nella fissazione di standard più elevati e nella regolazione in materia di contenuti con i costi ad essa collegati, quali la possibile perdita di varietà e la riduzione della concorrenza, per poter quindi determinare l'impatto netto della regolazione sul benessere del consumatore.

#### 4.2.3. *Clausole sui diritti acquisiti*

Le clausole sui diritti acquisiti riguardano quelle situazioni in cui viene consentito alle imprese già presenti e operanti su un certo mercato di continuare le loro attività secondo norme non più in vigore, mentre le imprese nuove entranti sul medesimo mercato sono soggette alle disposizioni legislative e regolamentari di più recente adozione. Prendiamo in considerazione due esempi:

- il settore della carta e della pasta di legno ha subito, negli ultimi decenni, un significativo incremento della regolazione in materia di tutela dell'ambiente. Una semplice clausola di diritti acquisiti potrebbe comportare l'assegnazione di un termine preciso, entro il quale gli impianti di produzione già esistenti debbano uniformarsi ai nuovi standard relativi all'inquinamento, mentre tutti gli altri impianti industriali di nuova installazione devono soddisfare immediatamente i nuovi standard. Esempi simili possono essere fatti per la produzione di energia elettrica e per le industrie chimiche.
- La costruzione di nuovi edifici in zone sismiche deve essere conforme a quanto prescritto da criteri di sicurezza considerevolmente più elevati rispetto a quelli normali. Ugualmente, i grattacieli di nuova costruzione devono obbligatoriamente installare degli impianti antincendio automatici. Le costruzioni più vecchie, invece, sono in genere esentate da questo genere di regole.

La motivazione sottostante alle clausole sui diritti acquisiti è quella che la nuova regolazione può imporre degli oneri indebiti sulle imprese già presenti sul mercato, le quali avevano effettuato investimenti nei propri impianti di produzione e avviato la produzione secondo le vecchie norme. Dato che i costi delle rilevanti

modifiche richieste alla struttura e agli impianti esistenti sono spesso proibitivi, a tali imprese può essere concessa un'esenzione dall'applicazione delle nuove norme o un periodo di tempo entro il quale devono conformarsi a esse. Ad esempio, costringere gli edifici di più antica costruzione a conformarsi ai recenti criteri anti-sismici o a installare impianti antincendio automatici può essere, nella maggior parte dei casi, eccessivamente costoso ed è proprio per questo motivo che a questo genere di edifici non è richiesto di uniformarsi alle nuove normative in materia. D'altro canto, molte tra le imprese produttrici di carta o di pasta di legno sono state, nel tempo, costrette a conformarsi a standard di controllo dell'inquinamento più rigorosi. Le clausole sui diritti acquisiti possono essere molto complesse e diversificate. Quale impianto industriale ne gode e per quanto tempo può essere un elemento altamente variabile e dipenderà dalle specificità di quel particolare settore, dalla natura della produzione e dai costi nei quali si incorrerebbe per uniformarsi alle nuove normative.

Sebbene le considerazioni relative ai costi del mancato immediato adeguamento alle nuove normative dei vecchi impianti costituiscano una legittima giustificazione economica, è importante riconoscere che le clausole sui diritti acquisiti che impongono standard asimmetrici sugli operatori più vecchi rispetto ai nuovi entranti possono costringere questi ultimi a sopportare costi considerevolmente più elevati, come anche nuovi investimenti di capitale per le imprese già presenti sul mercato. A seconda della misura in cui è imposto tale onere e le asimmetrie sui costi, le regolazioni in materia di diritti acquisiti possono:

- scoraggiare nuove entrate sul mercato
- bloccare i nuovi investimenti delle imprese già presenti sul mercato
- consentire la continuazione di processi produttivi inefficienti da parte di imprese vecchie e più inefficienti
- portare a prezzi più elevati.

Il Riquadro n. 5 fornisce alcuni esempi e prende in esame le clausole sui diritti acquisiti in vari settori.

Nelle circostanze in cui, ad esempio, vengano adottati dei criteri di tutela dell'ambiente più rigorosi, è inevitabile che, in un modo o in un altro, si applichino delle clausole sui diritti acquisiti. È chiaro che, maggiore è l'estensione del diritto acquisito, ad esempio, nei casi in cui le imprese già presenti sul mercato non devono soddisfare alcun criterio per un lungo periodo di tempo, maggiori saranno le potenziali asimmetrie create tra operatori nuovi entranti e quelli già presenti sul mercato e il conseguente danno al settore in questione. Inoltre, è fondamentale

osservare che l'esercizio dei diritti acquisiti ha la capacità di deprimere i nuovi investimenti di capitale da parte delle imprese già operanti sul mercato e ciò ha implicazioni sulla crescita a lungo termine e sull'efficienza del settore interessato. Tuttavia, la questione principale è la struttura delle clausole sui diritti acquisiti. Prendiamo in considerazione uno scenario ipotetico per discutere di alcune alternative.

#### Riquadro n. 5 – Clausole sui diritti acquisiti

1. Per le imprese produttrici di energia elettrica aderenti al Piano sullo scambio dei diritti di emissioni di **gasserra** dell'Unione Europea (European Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme), l'assegnazione iniziale dei permessi di emissione di gas serra-CO<sub>2</sub> sarà cruciale. Uno degli aspetti rilevanti è costituito dalle clausole sui diritti acquisiti nei casi in cui le assegnazioni dei permessi vengano decise sulla base di uno o più anni di riferimento. Mentre gli impianti di produzione più recenti saranno chiaramente più puliti, l'introduzione nell'intero settore della produzione di energia elettrica europeo di nuovi e più stringenti limiti all'emissione dei gas serra può aumentare in maniera significativa i costi di produzione, innalzare i prezzi dell'energia, accelerare lo spostamento verso il gas naturale come fonte energetica primaria e avere conseguenze di grande rilievo sulla sostenibilità economica degli impianti di produzione di energia elettrica esistenti.

2. Una ricerca condotta recentemente da Stavins (2005) ha preso in esame la possibilità che la tempistica degli investimenti negli impianti produttivi sia influenzata dalla natura della regolazione. In uno studio condotto su vari settori nel periodo 1963-1992, è stato rilevato che la legge sulla pulizia dell'aria degli Stati Uniti (Clean Air Act New Source Review) esercitava un'azione depressiva sulla nascita di nuovi impianti, e facilitava il mantenimento di quelli vecchi. Nel settore della chimica industriale organica, Becker e Henderson (2000) hanno osservato che le clausole sui diritti acquisiti relative agli impianti industriali contribuivano al degrado ambientale aumentando il tasso di sopravvivenza degli impianti più vecchi e inquinanti, riducendo il grado di rinnovamento degli impianti e consentendo di mantenere operative delle attività altrimenti non redditizie. Inoltre, le clausole sui diritti acquisiti rallentavano il miglioramento della qualità dell'aria prolungando l'esistenza di impianti più vecchi e inquinanti. La conclusione alla quale sono giunti è che sarebbe auspicabile adottare una politica più uniforme relativamente all'età degli impianti, per agevolare a uno stadio preliminare della regolazione l'aggiornamento degli emettitori esistenti di composti organici volatili e di anidride carbonica con nuove tecnologie antinquinamento. Nel complesso, questi studi e ricerche indicano che le clausole sui diritti acquisiti creano barriere all'entrata per i nuovi operatori, deprimono i nuovi investimenti e favoriscono le inefficienze.

3. L'attuale sistema di allocazione degli *slot* aeroportuali che controlla i diritti di atterraggio nella maggioranza degli aeroporti europei, richiede che una compagnia aerea abbia l'assegnazione di un certo *slot* per operare un volo in un determinato giorno e orario. Gli *slot* vengono assegnati secondo clausole sui diritti acquisiti: gli operatori che hanno utilizzato i propri *slot* nell'ultimo anno utile potranno continuare a utilizzare gli stessi *slot* durante l'anno successivo. (La cosiddetta norma del "prendi o lascia"). Questo sistema di assegnazione comporta che compagnie aeree inefficienti, e con costi elevati, hanno accesso agli aeroporti anche se un nuovo operatore a basso costo o una linea aerea più efficiente potrebbero

utilizzare lo stesso *slot* in maniera più proficua. Ad esempio, la Commissione europea, nella propria decisione del 2000, ha osservato che il controllo paralizzante esercitato da British Airways sul mercato del trasporto aereo del Regno Unito è rafforzato dalla consistente porzione di *slot* da essa detenuta negli aeroporti più importanti, nonché dal sistema di clausole sui diritti acquisiti che esiste attualmente per la riallocazione di tali *slot*. (Si veda Brueckner, 2004, per maggiori dettagli). Il controllo degli *slot* per gli atterraggi e dei servizi ai *gate* hanno costituito una notevole preoccupazione per la Federal Aviation Administration degli Stati Uniti.

4. Il Consiglio Europeo dei Chirurghi Toracici e Cardiovascolari è stato fondato nel 1996, con la finalità di definire standard comuni in materia di chirurgia toracica e cardiovascolare e per conquistare il riconoscimento della categoria da parte dell'Unione europea. Secondo l'articolo 19 dell'atto istitutivo, i chirurghi praticanti da almeno cinque anni all'epoca della fondazione del Consiglio, autonomamente responsabili e che rispondevano ad altri criteri, potevano essere riconosciuti senza sottoporsi a nessun ulteriore esame. I chirurghi hanno avuto tempo fino al settembre 2001 per richiedere l'iscrizione al Consiglio secondo questa particolare clausola sui diritti acquisiti.

5. Nel 1975 la Securities and Exchange Commission (SEC) degli Stati Uniti ha creato una nuova categoria regolamentare: degli enti, riconosciuti a livello nazionale, per la valutazione statistica (NRSRO). Uno degli effetti di tale decisione è stato quello di impedire che imprese poco competenti avviassero le proprie attività e venissero pagate dagli emettenti di obbligazioni in cambio di una valutazione positiva. Questa classificazione del SEC ha tuttavia assicurato una clausola di diritto acquisito alle maggiori agenzie di *rating* quali Moody's, Standard & Poor's e Fitch. La SEC non ha assicurato la sua approvazione a nessuna nuova agenzia che fosse stata istituita dopo il 1992, e tutti i nuovi entranti si sono quindi consolidati con Fitch. Sul mercato, attualmente, sono presenti soltanto le tre più grandi e antiche imprese. Sebbene esistano una manciata di agenzie di *rating* di minori dimensioni, la mancanza della certificazione come NRSRO costituisce un ostacolo alla loro espansione come a qualsiasi nuovo ingresso.

Proposte di normativa prese in considerazione: determinazione di nuovi standard in materia di emissioni ambientali e assicurazione di un'esenzione dall'applicazione dei nuovi standard per un periodo di dieci anni, per tutte le imprese già presenti sul mercato in questione. In questo caso, il nuovo standard relativo alle emissioni deve essere considerato come dato quando si effettua una valutazione degli effetti concorrenziali.

Le alternative che possono essere prese in considerazione sono le seguenti:

1. quando rilevante, l'opzione di non concedere l'esenzione deve essere presa in considerazione. Ad esempio, in alcuni Paesi i diritti di atterraggio negli aeroporti includono esplicitamente o implicitamente delle clausole sui diritti acquisiti e la possibilità di non revocarle può essere considerata. Ma nel caso in cui il soddisfacimento di nuovi standard di inquinamento ambientale richiede nuovi investimenti di capitale o modifiche dei prodotti

e dei processi produttivi, la possibilità di non concedere le esenzioni non è un'opzione percorribile.

2. Assicurare a tutte le imprese già presenti sul mercato l'applicazione delle clausole sui diritti acquisiti, ma riducendone il periodo di validità. La decisione relativa alla durata dell'esenzione dipenderà dall'ammontare dei costi imposti dalla regolazione sulle imprese. I costi imposti non devono essere considerati in termini assoluti ma relativi mentre, ad esempio, al fatturato conseguito dalle imprese. Maggiori saranno tali costi relativi e più prolungato potrebbe essere il periodo di tempo ottimale di validità della clausola sui diritti acquisiti.
3. Clausole sui diritti acquisiti basate sull'anzianità dei capitali delle imprese. Si supponga di potere suddividere le imprese tra quelle che hanno acquisito il proprio capitale molto tempo fa e quelle che l'hanno acquisito più recentemente. Sebbene esistano varie possibilità di esaminare tale situazione, prendiamo in considerazione un solo scenario. Per il capitale più "antico", l'ammortamento assicura che il valore corrente (e l'efficienza) dei macchinari sia abbastanza basso. Per quanto riguarda le imprese con capitali più "giovani", gli impianti esistenti hanno un valore di mercato più elevato e una maggiore efficienza. Ciò implica che costringere a cambiare coloro che hanno acquisito in tempi più recenti il proprio capitale può rivelarsi piuttosto costoso. Coloro che invece hanno un capitale più "anziano" potrebbero comunque essere sul punto di doverlo rimpiazzare o modificare, per cui una regolazione che li obblighi a farlo potrebbe avere per essi un costo meno oneroso. Il punto in cui si situa il crinale di distinzione – tra i capitali più "vecchi" e quelli più "giovani" – sarà determinato dai fattori tecnologici di quel particolare tipo di capitale<sup>14</sup>. Ad esempio, un certo macchinario industriale può avere un periodo di vita pari a pochi anni, mentre i macchinari acquistati dalle imprese produttrici di carta o di pasta di legno durano in genere interi decenni. Secondo lo scenario appena delineato, l'effetto "anzianità" del capitale può essere combinato con la durata dell'esenzione come segue:
  - abbreviazione del periodo di esenzione per le imprese con capitali più "anziani";

---

<sup>14</sup>. Per le imprese con diverse anzianità dei capitali – caso molto diffuso – le soglie dovranno essere basate su considerazioni relative all'anzianità e alla distribuzione intorno alla media.

- prolungamento, in qualche modo, del periodo di esenzione per le imprese con capitali acquisiti più recentemente.
4. Considerazioni sulla dimensione relativa delle imprese di minori dimensioni rispetto a imprese di grandi dimensioni. Una considerazione rilevante in questo caso riguarda l'uscita o l'esclusione. Sebbene questo argomento risulti rilevante sia per le imprese più grandi come per quelle di minori dimensioni, se si devono soddisfare nuove, costose normative potrebbe esserci una maggiore possibilità al margine che le imprese più piccole non siano nella posizione adeguata per poter rispondere ai nuovi standard. Anche se alcune uscite dal mercato possono essere inevitabili, è utile considerare degli scenari di uscita su vasta scala. Come per gli effetti collegati all'anzianità dei capitali discussi in precedenza, vi possono essere scenari alternativi di esenzione, secondo i quali il periodo assicurato alle imprese per l'adeguamento può variare a seconda delle dimensioni dell'impresa interessata, dell'anzianità del suo capitale e delle questioni relativi alla tecnologia produttiva adottata dall'impresa stessa.

La discussione svolta finora evidenzia che le clausole sui diritti acquisiti possono suscitare questioni molto complesse in molti settori e hanno effetti collaterali notevolmente dannosi. Nel complesso, le alternative a disposizione rispetto all'ipotetica clausola sui diritti acquisiti, includono la variazione della durata del periodo di adeguamento (di esenzione) e il condizionamento di tale periodo a caratteristiche specifiche dell'impresa interessata, quali la tecnologia, l'anzianità del capitale e le dimensioni dell'impresa stessa.

#### 4.2.4. *Disposizioni che influenzano i prezzi*

In vari Paesi, la regolazione ha influenzato i prezzi dei beni e dei servizi in mercati quali quello dell'energia elettrica, della televisione via cavo, della sanità, delle telecomunicazioni, del trasporto aereo, dei taxi, degli affitti immobiliari, e in molti altri. Nei casi di monopolio naturale, in mercati non sottoposti a regolazione, si verificavano prezzi elevati. Storicamente, i settori che ricadono in questa categoria sono, tra gli altri, l'energia elettrica, le telecomunicazioni, il gas naturale e i servizi postali, tutti soggetti a varie forme di regolazione delle tariffe, finalizzata alla tutela dei consumatori da prezzi indebitamente elevati.

Sebbene l'obiettivo dei governi sia quello di regolamentare i prezzi per tutelare i consumatori, lo svantaggio è che le imprese, quando vengono loro imposti prezzi inferiori rispetto a quelli che desidererebbero applicare, sono in grado di ridurre la qualità e la varietà dei servizi e dei prodotti offerti. Infatti, le imprese operanti su un certo mercato avranno minori incentivi a offrire una maggiore varietà di beni se i

prezzi sono controllati. In molti Paesi, settori come il trasporto aereo e le telecomunicazioni hanno assistito a notevoli cambiamenti in termini di qualità e varietà una volta che la regolazione sui prezzi è stata mitigata. Inoltre, anche l'entrata può essere più ridotta in quei settori in cui è imposta una regolazione dei prezzi, a causa di ridotti incentivi a guadagnare maggiori profitti. Nel complesso, la letteratura in materia dimostra come, sebbene i governi perseguano legittimi obiettivi socio-economici imponendo il controllo dei prezzi in determinati mercati, tale controllo può comportare un'ampia gamma di effetti negativi a lungo termine, quali la riduzione dell'efficienza produttiva, il ritardo nell'adozione di nuove tecnologie e la limitazione della qualità e varietà del prodotto in questione<sup>15</sup>. Ciò implica che nei settori in cui la concorrenza tra imprese potrebbe potenzialmente instaurarsi, le disposizioni legislative e regolamentari sui prezzi devono essere considerate con un certo scetticismo ed evitate per quanto possibile.

Nel caso in cui il legislatore decida di intervenire su un certo mercato, vi sono ragioni per concentrarsi su opzioni che risultano essere "asimmetricamente paternalistiche" e che favoriscono la concorrenza, piuttosto che, ad esempio, sull'introduzione di una regolazione dei prezzi<sup>16</sup>. Tali opzioni possono comportare notevoli benefici per quei consumatori che commettono "errori", ma costi minimi per coloro che non ne fanno e che, conseguentemente, possono conseguire benefici che eccedano i costi sopportati. Tali opzioni comprendono:

- la fornitura di informazioni (da fonti adeguate in possesso di informazioni comparabili – ad esempio i siti *web* che paragonano i costi per gli utenti di telefonia mobile comparando le diverse offerte disponibili); l'obbligo di etichettatura degli alimenti; l'obbligo di indicare il prezzo degli articoli

---

<sup>15</sup>. Viscosi, Harrington e Vernon (2005, cap. 16) forniscono una descrizione dettagliata delle motivazioni sottostanti alla regolazione dei prezzi in settori potenzialmente concorrenziali e di alcuni degli effetti desiderati e indesiderati conseguenti a questo tipo di regolazione, comprese le questioni relative all'efficienza produttiva e alla concorrenza non basata sul prezzo. Si veda anche Netz (2000), per un'eccellente e relativamente poco tecnica rassegna della letteratura in materia.

<sup>16</sup>. "È possibile definire una regolazione asimmetricamente paternalistica quando quest'ultima crea vasti benefici per coloro che commettono errori di valutazione, imponendo un ridotto o nessun danno a coloro che si comportano in maniera pienamente razionale." (Camerer e al., 2003).

offerti in vendita; l'obbligo di effettuare rendiconti, scontrini e preventivi dettagliati<sup>17</sup>.

- Criteri standardizzati per la presentazione delle informazioni ai consumatori (ad esempio, una norma generale per calcolare il tasso percentuale annuo di interesse) per migliorare la comparabilità delle varie offerte.
- La previsione di periodi per l'esercizio del diritto di recesso da parte del consumatore (una settimana per riconsiderare i termini di un mutuo immobiliare, l'acquisto di un'autovettura, la rinuncia ai diritti del consumatore oppure nei casi di vendite porta a porta) che diano il tempo di acquisire maggiori informazioni e riconsiderare le varie opzioni a disposizione.
- Obblighi informativi (ad esempio, l'obbligo per i prestatori di ipoteche di fornire il tasso percentuale annuo e l'ammontare della rata mensile, come anche una semplice dichiarazione riportante "se sottoscrive questo prestito, il prestatore acquisirà un'ipoteca sulla sua abitazione. Se lei non adempirà le sue obbligazioni nascenti da questo prestito, lei potrebbe perdere la sua abitazione e tutto il denaro investito in essa.")

Ci si concentri per un momento sulla prima opzione. Il miglioramento delle informazioni disponibili ai consumatori non è semplice. Una serie di esempi collegati ai problemi informativi sono forniti nel Riquadro n. 6. I consumatori possono subire un pregiudizio anche per un sovraccarico informativo. Contratti complessi, scritti in un linguaggio legale specialistico, possono aiutare a ridurre i costi derivanti dalla risoluzione di dispute legali, ma il linguaggio adottato in tali contratti, e le informazioni in essi contenute, possono non favorire il processo decisionale del consumatore medio. Piuttosto, è fondamentale fornire informazioni selezionate e mirate al miglioramento del processo di scelta del consumatore. Talvolta, fornire informazioni rilevanti che possono aiutare i consumatori a negoziare occasioni migliori può in realtà confondere le loro valutazioni relative alla convenienza delle diverse alternative disponibili<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup>. Gli obblighi informativi ampi e complessi possono avere un impatto minimo, dato che i consumatori potrebbero essere pregiudicati dalla sovrabbondanza di informazioni.

<sup>18</sup>. Si veda Lacko e Pappalardo (2007).

Assicurare che in consumatori siano in possesso di informazioni adeguate in maniera tempestiva è complesso, ma migliorare la qualità delle informazioni disponibili al pubblico può produrre sostanziali benefici e far risparmiare somme significative ai consumatori (come nel caso delle ipoteche). I benefici per i consumatori derivanti dal mettere alla prova meccanismi alternativi di diffusione di informazioni su gruppi prescelti di consumatori possono spesso risultare notevolmente superiori ai costi di tali esperimenti<sup>19</sup>.

#### Riquadro n. 6 – Problemi informativi

##### **Prestiti**

Molti contratti di prestito contengono diverse pagine in caratteri di stampa ridotti, e molti dei punti del contratto possono risultare di non immediata comprensione da parte del singolo consumatore o di una piccola impresa. I consumatori in genere si focalizzano sul tasso di interesse applicato al prestito, ignorando o prestando minore attenzione ai punti scritti in caratteri più piccoli e spesso riguardanti:

- l'ammontare delle commissioni;
- l'ammontare dei vari tipi di tariffe per il servizio fornito; e
- l'esatta penale dovuta per il singolo o multiplo mancato pagamento delle rate

Questi punti rappresentano aspetti fondamentali in termini di costo finale del prestito per il consumatore. I consumatori e le imprese di minori dimensioni possono dover affrontare difficoltà economiche inattese dovute alla volatilità delle proprie condizioni economiche, risultanti in pagamenti ritardati delle rate o anche in mancati pagamenti. Se essi non leggono o non prestano la dovuta attenzione a quanto scritto in caratteri ridotti, al momento della richiesta del prestito, possono poi essere impreparati al rigore delle penali applicate in questi casi.

Le imprese di dimensioni medie e più grandi possono essere considerate in un certo qual modo diverse, dato che una dimensione maggiore in genere implica che vi sia uno staff legale interno a conoscenza di questi meccanismi, esperto nella lettura di questo tipo di condizioni contrattuali e, quindi, in grado di formarsi un quadro più chiaro relativamente ai costi finali attesi del prestito in questione, nonché di prendere le decisioni migliori.

La comprensione dei punti che in un contratto sono riportati in caratteri più piccoli richiede che il consumatore sia ben informato e istruito per essere in grado di prendere le

<sup>19</sup>. Si veda Lacko e Pappalardo (2007), i quali dimostrano che un modello potenziale per migliorare la qualità delle informazioni a disposizione dei consumatori relative alle ipoteche può in realtà aumentare la confusione e condurre, con maggiore frequenza, a scelte del consumatore orientate verso le forme di prestito più onerose rispetto a quelle più convenienti, anche nei casi in cui il consumatore ricerca l'offerta migliore.

decisioni giuste. Come è stato osservato in molti Paesi, un mercato finanziario relativamente concorrenziale dal lato dell'offerta non necessariamente elimina i problemi elencati in precedenza, relativi alla complessità delle condizioni contrattuali e ai problemi informativi che possono ostacolare il processo decisionale, in particolare quello dei consumatori singoli e delle imprese di piccole dimensioni.

Nel settore dei prestiti, l'intervento pubblico finalizzato a rendere più chiari i reali costi finali dell'operazione può determinare occasioni migliori per i consumatori. Una risposta politica può essere la richiesta di maggiore trasparenza e chiarezza nell'indicare le varie componenti di prezzo, fornendo a chi richiede un prestito una pagina informativa riassuntiva che contenga informazioni comprendenti:

1. il tasso di interesse applicato espresso in forma standard, ad esempio il tasso percentuale annuo;
2. la commissione;
3. tutte le tariffe e i costi accessori applicati;
4. le penali per il mancato pagamento;
5. le penali per il ritardato pagamento; e
6. ogni altro tipo di costo che può essere imposto sul consumatore.

Questa norma non solo informerà il richiedente delle questioni specifiche relative a un determinato contratto, ma consentirebbe anche un'agevole comparazione di varie offerte di prestiti, agevolando così il processo decisionale del consumatore.

#### **Transazioni di valuta**

Si prenda in considerazione la situazione in cui un turista desidera cambiare una valuta con un'altra. Il tasso di cambio pubblicizzato è apparentemente il fattore più rilevante. Tale tasso, tuttavia, può variare in maniera considerevole tra i vari fornitori di tale servizio – relativamente vicino al tasso di cambio ufficiale o notevolmente più elevato rispetto a quest'ultimo. Inoltre, ogni agente di cambio applica delle tariffe di servizio o commissioni che possono variare da una cifra molto vicina allo zero fino al 10%. Il prezzo totale che il consumatore paga per questo tipo di servizio – il cambio di valuta – è la combinazione tra il tasso di cambio pubblicizzato e le commissioni applicate e, quindi, può risultare complicato se tutti questi dettagli non sono resi noti in maniera trasparente. In alcuni casi, "dopo" che la transazione viene completata il consumatore può ottenere uno scontrino che evidenzia tutte le tariffe e le commissioni applicate. Il consumatore può fare un affare molto peggiore di quanto inizialmente preventivato basandosi sul solo tasso di cambio. In questo tipo di transazione, il consumatore ha bisogno di avere le informazioni adeguate per poter comparare i tassi di cambio offerti dai vari operatori e le commissioni applicate. Il processo di collezione di tali informazioni può comportare significativi costi di transazione per il consumatore. L'introduzione dell'obbligo di comunicare in anticipo una completa quotazione della transazione che calcoli il tasso di cambio effettivo (comprese le commissioni) può essere utile in questo caso. I prestiti bancari e le altre tipologie di transazioni finanziarie condividono simili caratteristiche in termini di complessità della struttura del prezzo totale pagato dal consumatore.

#### **Servizi funebri**

Quando si prendono accordi per un servizio funebre, i parenti del congiunto possono

considerare indelicato informarsi sui prezzi del servizio offerto. Tuttavia, essi devono prendere delle decisioni che hanno implicazioni considerevolmente diverse sui costi. Nella misura in cui tali decisioni non prendono in considerazione i prezzi del servizio richiesto, una famiglia può rimanere sorpresa dall'ammontare del conto finale e avere delle difficoltà a farvi fronte. In alcuni casi, quindi, i governi hanno introdotto delle norme che richiedono alle imprese funebri di fornire un preventivo dettagliato prima della fornitura dei servizi funebri. Queste norme favoriscono la trasparenza dei prezzi e migliorano la capacità del consumatore di comparare le offerte di vari fornitori, favorendo il processo decisionale.

#### **Assicurazioni automobilistiche**

Vi sono numerosi fornitori di servizi assicurativi con vari piani disponibili. Ogni piano assicurativo fornisce informazioni e opzioni sulla copertura assicurativa per l'individuo che sta per acquistare la polizza, relativa a danni all'autovettura e alla proprietà, e il pagamento delle spese mediche eventuali. Vi è anche una rilevante dimensione qualitativa relativa alle assicurazioni automobilistiche. Ad esempio, se un assicurato ha un incidente stradale, l'acquirente sarà interessato a sapere quanto facilmente e rapidamente verrà ripagato dei danni, o le opzioni a sua disposizione per la riparazione dell'autovettura incidentata o per le cure mediche necessarie. La dimensione qualitativa risulta essere relativamente opaca fino a che l'assicurato non abbia un'esperienza diretta con la compagnia assicuratrice o sia in possesso di informazioni provenienti da altri consumatori assicurati con la medesima compagnia o, ad esempio, ottenga tali informazioni dalle associazioni di tutela del consumatore. In questo mercato, possono registrarsi esiti in cui una compagnia assicuratrice offre delle tariffe più basse (o più elevate) per il medesimo pacchetto assicurativo la cui qualità evidenziata sopra sia molto inferiore (o migliore), il che comporta una variazione significativa del reale costo dell'acquisto dell'assicurazione in questione. Un consumatore che semplicemente decida di acquistare una polizza basandosi sul prezzo può restare fortemente scioccato nel momento in cui realizza che ci vogliono mesi e il pagamento di notevoli costi di transazione per ottenere i rimborsi dalla compagnia assicuratrice. Di conseguenza, richiedere alla compagnia di assicurazione di rivelare i tassi medi di rigetto di richieste di rimborso, la quantità di tempo necessaria per le riparazioni dell'autovettura e la durata media del processo di risoluzione dei reclami può aiutare i consumatori a prendere decisioni migliori e più coscienti. Considerazioni simili possono essere fatte nei casi di acquisto di proprietà immobiliari e di polizze assicurative sulla vita. Ciò che rende il settore delle assicurazioni sulla vita ancor più problematico è che si paga anticipatamente per un prodotto la cui qualità effettiva può essere verificata solo molto più tardi.

#### **4.3. *Disposizioni legislative e regolamentari che riducono gli incentivi delle imprese a competere***

Alcune norme, regole e meccanismi che consentono alle imprese di scambiarsi informazioni e collaborare in determinate attività possono condurre alla creazione di un contesto in cui gli incentivi delle imprese a competere tra loro diminuiscono. Il timore specifico è che tali circostanze possano favorire accordi di cartello tra le imprese, il che comporterebbe prezzi più elevati, perdita di produttività e una varietà ridotta di beni e servizi a disposizione. Tali considerazioni sono molto diverse rispetto a quelle fatte relativamente al numero e alla varietà delle imprese presenti su

un mercato o alla capacità delle imprese di competere – questioni che sono state discusse nell’ambito delle due principali categorie delineate in precedenza. Inoltre, esistono specifici comportamenti di impresa che possono essere adottati in settori precedentemente regolamentati, quali, tra gli altri, l’energia elettrica, le telecomunicazioni e il gas naturale, che innalzano le barriere alla concorrenza e riducono gli incentivi a competere, come nei casi seguenti, in cui:

- vengono creati regimi di auto o co-regolazione;
- è richiesta, o anche sono incoraggiata, la diffusione o pubblicazione delle informazioni relative alla produzione, ai prezzi, alle vendite e ai costi delle imprese;
- l’attività di un determinato settore o di un gruppo di imprese è esentata dall’applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza;
- la mobilità dei consumatori tra vari fornitori di beni e servizi è ridotta dagli elevati costi di trasferimento impliciti o espliciti. Come verrà illustrato più in dettaglio in seguito, tali costi costituiscono un elemento particolarmente rilevante, e sono in genere imposti da imprese dominanti operanti su mercati precedentemente regolamentati e in regime di monopolio.

Molti meccanismi di scambio delle informazioni e cooperazione tra imprese sono permessi poiché si ritiene che possano facilitare una maggiore innovazione e la più agevole fissazione di codici tecnici, standard e pratiche commerciali uniformi. Erano (sono tuttora) assicurate a imprese di molti Paesi esenzioni parziali o complete dall’applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza, per incoraggiarne la crescita e aumentarne le esportazioni. Sebbene in alcuni casi gli obiettivi economici e sociali risultino giustificabili, in altri possono essere del tutto fuorvianti. Di seguito si presenta una discussione dei pro e dei contro e si illustrano alcune dei timori principali suscitati dai possibili effetti sugli incentivi per le imprese a competere.

#### *4.3.1. Promozione dell’auto-regolazione*

In contrasto con il tradizionale modello governativo “ordine e controllo”, alcuni servizi professionali e alcuni produttori di beni o prestatori di servizi hanno storicamente goduto di ampi margini per intraprendere un’attività di auto-

regolazione (o co-regolazione)<sup>20</sup>. L'auto-regolazione presenta una serie di possibili vantaggi:

- offre l'opportunità di adottare un approccio più cooperativo nei confronti della regolazione. Dal coinvolgimento di un'accreditata associazione industriale nel processo di formulazione di una regolazione possono derivare effetti di accresciuta credibilità per la regolazione stessa e, di conseguenza, di rafforzamento della sua validità. Questo effetto può, a sua volta, determinare una maggiore accettabilità della regolazione in questione per i soggetti regolati.
- Coinvolge i settori economici e altri soggetti interessati nel processo di regolazione, e consente l'impiego di risorse fornite a basso o a nessun costo, col rendere partecipi i vari soggetti interessati al processo di monitoraggio e, in alcuni casi, di applicazione della regolazione stessa.
- Le conoscenze specifiche di un determinato settore economico vengono impiegate nel processo di formulazione del sistema regolamentare, il che non implica che esso sarà adatto al suo scopo al contempo minimizzando l'intervento regolamentare formale.

Gli ambiti specifici dell'auto-regolazione includono:

- Le caratteristiche del prodotto, compresa la qualità e la sicurezza
- La compatibilità strutturale
- Il coordinamento degli standard tecnici
- Gli standard etici per la pratica professionale
- Il controllo dell'inquinamento

Il fatto che i processi formali di regolazione vengano evitati significa che l'auto-regolazione è potenzialmente più flessibile nella sua forma e nel suo approccio rispetto a una regolazione direttamente emanata dal governo. Essa può

---

<sup>20</sup>. Sebbene molte delle tesi di seguito illustrate si applichino anche alla co-regolazione, la nostra discussione sarà basata soltanto sull'auto-regolazione. I rapporti della Jaguar Consulting (2003) e Deighton-Smith e al. (2001) presentano approfondite analisi dei vari aspetti relativi all'auto e alla co-regolazione.

essere emendata molto più agevolmente nel tempo per rispondere ai problemi che dovessero presentarsi. Dal punto di vista governativo, l'auto-regolazione ha per sua stessa natura un basso costo naturale. Anche gli operatori presenti nel settore interessato tendono a considerare l'auto-regolazione in genere meno onerosa rispetto alla normativa più tradizionale formulata secondo il modello governativo<sup>21</sup>. In alcuni settori, come i servizi professionali, gli ordini si trovano probabilmente in una posizione migliore per poter assicurare dei criteri comuni e uniformi, rispetto a un intervento regolamentare tradizionale. Gli accordi di auto-regolazione raggiunti tra i vari operatori presenti in un determinato mercato in materia di *design* e standard dei prodotti hanno la capacità di aumentare la concorrenza. Infine, l'auto-regolazione può in molti casi ridurre gli oneri gravanti sulle imprese – costi e incertezza – che spesso accompagnano le più tradizionali forme di regolazione emanate dai governi. Quindi, in molti casi, l'auto-regolazione può essere in grado di garantire guadagni in termini di efficienza e può intensificare l'innovazione e migliorare la redditività<sup>22</sup>.

Tuttavia, esiste una rilevante questione concorrenziale legata ai meccanismi di auto-regolazione. Proprio per la sua natura, l'auto-regolazione, attraverso le organizzazioni di imprese e le associazioni commerciali, mette i “concorrenti” intorno allo stesso tavolo e comporta la possibilità di scambiare un maggiore flusso di informazioni. Sebbene l'obiettivo delle riunioni tra i vari operatori su un certo mercato possa essere il raggiungimento di un accordo su, ad esempio, il *design* di un determinato prodotto o comuni criteri di sicurezza, tali riunioni sono un'ottima occasione per la discussione delle strategie adottate dalle varie imprese in materia di prezzi, quantità, investimenti di capitale, quote di mercato e altri aspetti sensibili. Consentire la cooperazione tra gli operatori di un certo mercato in alcune aree, quindi, può comportare un più intenso scambio di informazioni e il coordinamento dei loro comportamenti, piuttosto che la concorrenza tra essi. Alcune di queste problematiche riguardano:

- una maggiore possibilità di coordinamento dei prezzi

---

21. Osserviamo in questo caso una questione potenzialmente strategica. Spesso, l'auto-regolazione può servire come passaggio intermedio verso forme più tradizionali di normativa. Se l'auto-regolazione fallisce nel conseguire i risultati prefissi, allora i governi possono intervenire e regolamentare in maniera più formale il mercato interessato. Dovendo confrontarsi con tale ipotesi, le organizzazioni industriali di settore e gli operatori hanno l'incentivo a formulare ed operare meccanismi di auto-regolazione efficaci.

22. Valentie (1998) e Pitofsky (1998) hanno presentato delle utili analisi di alcuni degli aspetti positivi e negativi dell'auto-regolazione.

- il coordinamento dei comportamenti finalizzato a prevenire nuove entrate sul mercato
- gli accordi in ordine a standard comportamentali, oppure la regolazione della natura e della gamma di servizi che possono essere forniti, il che può rivelarsi un danno per i consumatori
- piuttosto che competere su attività innovative tramite costosi investimenti in progetti di ricerca e sviluppo, le imprese concorrenti potrebbero scegliere di coordinare le loro azioni e ridurre l'innovazione dei prodotti e dei processi produttivi.

Queste problematiche possono verificarsi in settori in cui sono presenti sia pochi che molti operatori. Sebbene la presenza di poche imprese in concorrenza tra loro aumenti la possibilità di coordinamento dei prezzi e della produzione, il problema può verificarsi anche in ampi gruppi di imprese. Si prenda in considerazione l'esempio seguente. Si supponga che sulla base dell'attuale tecnologia un'associazione settoriale – che comprende un vasto numero di imprese – raggiunga un certo accordo relativamente agli standard da applicare ai propri prodotti. Ora, si ipotizzi che un'impresa, in possesso di una tecnologia superiore, cerchi di entrare nel mercato in questione. Le imprese già presenti e operanti sullo stesso mercato, grazie alla loro associazione, avranno ogni incentivo a cercare di innalzare delle barriere all'entrata per proteggere i propri profitti (si veda il punto C#2 nel Riquadro n. 7 come esempio). Consentire la collaborazione tra imprese, quindi, può presentare il potenziale aspetto negativo di favorire risultati collusivi e anti-concorrenziali, indipendentemente dal numero di operatori presenti sul mercato interessato.

Il riquadro n. 7 fornisce alcuni esempi di auto-regolazione e di co-regolazione, ed esamina alcuni tra i possibili costi e benefici che possono derivarne.

Una questione rilevante relativa all'auto-regolazione è la determinazione degli standard. Se l'adozione di standard è volontaria – o se il settore economico interessato delinea delle mere linee guida che gli operatori sono liberi di seguire o meno – la possibilità che si verifichino degli effetti negativi è ridotta. Una caratteristica chiave di cui prender nota è se gli standard vigenti per quel dato settore sono imposti in maniera coercitiva. Se questo è il caso, possono esserci significative probabilità che un comportamento anti-concorrenziale si verifichi, dato che le associazioni settoriali di imprese possono utilizzare tali standard per innalzare delle barriere contro l'affermarsi della concorrenza (ad esempio, si veda il punto C#2 nel

Riquadro n. 7). In questo senso, la formulazione di un sistema di auto-regolazione non dovrebbe prevedere l'imposizione obbligatoria di standard.

Relativamente alle condotte anti-concorrenziali, quale la fissazione di prezzi e gli schemi di spartizione del mercato, dall'applicazione della normativa sulla concorrenza si desume che mentre tali condotte si verificano sui mercati indipendentemente dal numero di operatori su di essi presenti, è maggiormente possibile si verifichino in mercato con maggiore concentrazione e/o poche imprese presenti. Quindi, tali variabili possono essere utilizzate per stimare la possibilità che comportamenti di questo genere vengano adottati. In conclusione, è importante osservare che anche se il perseguimento degli abusi è di competenza delle autorità di concorrenza nazionali, il legislatore deve comunque essere a conoscenza del potenziale danno alla concorrenza derivante dall'errata formulazione o emendamento del contesto regolamentare.

#### **Riquadro n. 7 – Auto-regolazione**

##### **A. Esempi di vari tipi di auto-regolazione**

1. L'Australia ha avviato nel 1998 un nuovo sistema di auto-regolazione in materia di standard pubblicitari creando l'Advertising Standards Board (Consiglio per gli standard pubblicitari) e dell'Advertising Claims Board (Consiglio per i vantii pubblicitari). Queste istituzioni sono attualmente responsabili delle denunce presentate dai consumatori relativamente ai contenuti degli annunci pubblicitari.

2. La Federal Trade Commission degli Stati Uniti (U.S. Federal Register, 20 agosto 1998) ha revocato le linee guida relative all'etichettatura dei prodotti del settore piume e piumini, in favore di un'auto-regolazione secondo la quale il settore stesso definisce l'etichetta standard da apporre ai vari prodotti. La decisione della FTC si basa sul fatto che gli obblighi informativi preesistenti determinavano degli effetti negativi, poiché distorcevano la domanda da parte dei consumatori, influenzavano le decisioni relative alla produzione delle imprese e comportavano possibili effetti anti-concorrenziali. La regolazione esistente consentiva, ad esempio, che fosse apposta l'etichettatura di "piuma" anche a prodotti composti solo per il 75% da piume. Ciò rendeva meno distinguibile la più elevata qualità di quei prodotti composti al 100% da piume, influenzando quindi in maniera negativa gli incentivi dell'impresa a fornire prodotti migliori.

3. L'Australia consente, per il settore delle telecomunicazioni, un certo grado di auto-regolazione, ritenendo che quest'ultima favorisca una risposta positiva degli operatori alle richieste dei consumatori. L'auto-regolazione viene favorita attraverso la cooperazione per lo sviluppo di comuni standard tecnici e accordi operativi ed è promossa grazie al Communications Industry Forum (Forum del settore delle Comunicazioni), un'organizzazione finanziata e costituita nell'ambito del settore stesso. Nel caso in cui l'adesione alle linee guida auto-determinate venga considerata insufficiente, il regolatore si riserva la possibilità di richiedere agli operatori del settore interessato di formulare un Codice di Comportamento (Code of Practice) che abbia un effettivo status regolamentare e che renda obbligatoria la

conformità alle linee guida. Considerato il rigore di quest'ultima misura, gli operatori di questo settore hanno tutto l'interesse a mantenere un certo grado di auto-regolazione, evitando così un intervento regolamentare più formale.

**B. La minaccia di una regolazione più formale e le iniziative di auto-regolazione intraprese dei vari settori economici**

1. Nel settore della birra, le iniziative finalizzate all'adozione di una regolazione più rigorosa hanno subito un'accelerazione in ambito europeo, con l'intento di promuovere una maggiore armonizzazione del settore in questione nei vari Paesi membri. L'obiettivo è quello di scoraggiare il consumo di birra e le soluzioni proposte includevano una tassazione più pesante e un divieto assoluto di pubblicità del prodotto. L'industria della birra ha, quindi, ritenuto che fosse da preferire una forma di auto-regolazione, piuttosto che vedersi imporre formali restrizioni quali quelle proposte per la pubblicità e una tassazione più onerosa. Gli operatori del settore hanno sostenuto, tuttavia, che l'auto-regolazione rappresenti il modo più efficiente per assicurarsi che il settore si sviluppi in maniera corretta, e hanno inoltre osservato che una regolazione formale e un'armonizzazione eccessiva avrebbero danneggiato tradizioni europee antichissime, nonché la competitività nel settore e si sarebbero poste in contrasto con il concetto europeo di libero mercato.

2. In risposta alle crescenti critiche nei confronti della pubblicità e delle attività promozionali, e intravedendo il rischio di imposizione di una regolazione formale, la Pharmaceutical Research and Manufacturers degli Stati Uniti ha pubblicato, nel 2002, delle linee guida di auto-regolazione. Tuttavia, i codici di auto-regolazione che controllano le attività promozionali delle imprese sono stati soggetti a critiche in quanto eccessivamente vaghi e deboli. Come osservato da Lexchin (2003), la missione

Concludiamo la discussione sull'auto-regolazione reiterando i commenti fatti all'inizio del paragrafo n. 4. Come osservato ed evidenziato in alcuni degli esempi forniti nel riquadro n. 7, i meccanismi di auto-regolazione possono generare incentivi perversi per le imprese che li portano a intraprendere attività collusive, quali la definizione di prezzi o la restrizione della quantità di beni prodotti, nonché l'innalzamento di barriere all'entrata per proteggere i profitti degli operatori già presenti sul mercato in questione. In questo senso, la serie di problematiche concorrenziali che deriva dall'auto-regolazione è valida non solo per la categoria n. 1 relativa alle "Disposizioni legislative e regolamentari che limitano il numero delle imprese", ma anche per la categoria n. 2 relativa alle "Disposizioni legislative e regolamentari che limitano la capacità di competere delle imprese". Ad esempio, a seconda della natura specifica delle barriere all'entrata implicite o esplicite che possono essere innalzate, le problematiche concorrenziali ricadranno nella categoria n. 1 e/o nella n. 2.

#### 4.3.2. *Cooperazione e scambio di informazioni*

Ci si attende dalle imprese presenti su un certo mercato che competano tra di loro. La concorrenza comporta dei benefici quali prezzi più bassi, guadagni di efficienza e innovazione. Secondo le leggi sulla concorrenza adottate in molti Paesi, è fatto divieto alle imprese di coordinare le proprie strategie in materia di variabili quali i prezzi, le quantità e le quote di mercato.

Tuttavia, vengono fatte specifiche eccezioni a questo divieto generale. Le norme spesso consentono alle imprese concorrenti di intraprendere determinati tipi di cooperazione e di costituire organizzazioni di mercato, quali:

- la costituzione di cooperative per la commercializzazione congiunta dei prodotti agricoli, che viene giustificata sulla base del fatto che le aziende agricole di minori dimensioni non otterrebbero sul mercato prezzi equi per i propri prodotti, considerando che spesso gli acquirenti sono invece di grandi dimensioni. Il permesso di costituire delle cooperative è considerato un meccanismo per contrastare il potere di mercato degli acquirenti;
- consentire agli ordini professionali, quali quelli medici e legali, di definire delle linee guida riguardo alla corretta pratica professionale e delle norme per i propri associati. Questo consenso è considerato un mezzo per garantire migliori controlli sulla qualità e sugli standard dei servizi professionali offerti;
- la costituzione di associazioni commerciali che consentano agli operatori di un certo settore di incontrarsi e scambiarsi informazioni relativamente alle tendenze del mercato e alle sue condizioni;
- coordinare il design di un certo prodotto e la sua compatibilità per garantire criteri comuni e uniformità;
- consentire la costituzione di imprese comuni basate su progetti di ricerca e sviluppo per favorire l'innovazione.

Sebbene esistano ragioni legittime per consentire e incoraggiare questo tipo di cooperazione, si può verificare un inatteso effetto collaterale, in quanto tali meccanismi consentono anche ai concorrenti lo scambio di informazioni relativamente ai prezzi e alle quantità, e quindi permettono loro di intraprendere pratiche collusive. In altri casi, la diffusione di informazioni pubbliche relative, ad esempio, ai prezzi, può comportare un migliore flusso informativo tra le imprese, risultante in una più elevata probabilità di comportamenti collusivi.

Il Riquadro n. 8 fornisce alcuni esempi di casi in cui lo scambio di informazioni e la cooperazione tra imprese ha condotto all'apertura di procedimenti antitrust da parte delle autorità di concorrenza. Sebbene questi esempi originino tutti dall'applicazione della normativa sulla concorrenza, essi vengono inclusi nel presente documento per evidenziare il fatto che (l'opportunità di) scambiare informazioni può condurre a esiti anti-concorrenziali. Il messaggio generale è che consentire lo scambio di informazioni e la cooperazione deve essere oggetto di attenta considerazione, a causa delle sue probabili conseguenze anti-concorrenziali.

#### **Riquadro n. 8 – Cooperazione e scambio di informazioni**

1. Nel 1993 l'autorità di concorrenza della Danimarca ha deciso di raccogliere e pubblicare i prezzi applicati da ciascuna impresa relativi a due specifiche qualità di calcestruzzo preconfezionato applicati in tre regioni della Danimarca. Entro un anno dalla pubblicazione dei dati, i prezzi medi delle due qualità di calcestruzzo erano aumentati del 15/20%. La pubblicazione dei prezzi aveva facilitato la collusione e aumentato i prezzi.

2. Le associazioni di professionisti o di produttori sono comuni in molti Paesi e comportano processi decisionali congiunti da parte di imprese che, altrimenti, sarebbero in concorrenza tra loro. Se tali organizzazioni non sono soggette a un adeguato controllo e a una qualche forma di regolazione, possono arrecare danni alla concorrenza e innalzare barriere all'entrata, creando difficoltà a quanti intendano aderirvi, escludendo intenzionalmente delle imprese ed eventualmente accordandosi sull'adozione di comportamenti anti-concorrenziali, quali la fissazione dei prezzi.

- La cooperativa degli anestesisti dello stato di Goiás in Brasile. La cooperativa distribuiva un elenco dei prezzi che i propri affiliati nello stato di Goiás dovevano applicare per le varie procedure anestetiche. Il Consiglio della Concorrenza brasiliano ha considerato illegale tale coordinamento dei prezzi.
- La cooperativa Medical Works Ltd della città di Macapá in Brasile è stata accusata di restringere la concorrenza poiché promuoveva l'adozione di condotte commerciali uniformi o la formazione di accordi tra concorrenti.

3. L'American Medical Association ritiene che i medici generici dovrebbero avere il diritto di confrontare collettivamente le informazioni relative ai rimborsi sanitari ottenuti dalle varie assicurazioni. L'AMA osserva che i rimborsi sono fissati contrattualmente dalle maggiori compagnie assicurative secondo una modalità "prendere o lasciare". Tuttavia, si teme che tale meccanismo possa consentire ai medici la fissazione coordinata dei prezzi (da essi praticati).

4. Cavaliere, Silvestri e Tanasso (2001) hanno delineato una serie di questioni relative all'auto-regolazione e agli accordi volontari finalizzati a consentire il soddisfacimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente da parte delle imprese. Ma tale forma di cooperazione può anche rivelarsi un'occasione propizia per lo scambio di informazioni relative ai prezzi e per

altre attività che possono comportare una riduzione della concorrenza.

5. Come osservato da Potter (2001), una problematica fondamentale per il legislatore, in presenza di transazioni commerciali via Internet e scambio di informazioni, è se la quantità di informazioni rivelate e condivise tra i vari venditori possa condurre alla collusione e all'aumento dei prezzi. In generale, le transazioni elettroniche tra imprese consentono a queste ultime di conoscere i prezzi e le quantità alle quali gli altri operatori hanno concluso le loro vendite oppure di apprendere se altri venditori hanno un eccesso di capacità. Questo può facilitare il coordinamento tacito dei prezzi. Il Department of Justice degli Stati Uniti ha avviato un procedimento sullo scambio via Internet di obbligazioni (Schiffirin, 2000), come anche sulle società che gestiscono le prenotazioni aeree, come Hotwire e Orbitz, le quali sono state soggette a procedimenti anche da parte della Federal Trade Commission e del Department of Transportation degli Stati Uniti (Greenberg, 2000). Il Department of Justice degli Stati Uniti ha svolto un'istruttoria basata sul fatto che la condivisione di informazioni nei sistemi di prenotazione di voli aerei è stata utilizzata per manipolare i prezzi. (<http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/800.htm>)

6. Sull'ampio argomento dello scambio di informazioni e sulle conseguenze anti-concorrenziali, un esempio illuminante è fornito dal settore della telefonia mobile in Francia. Tre imprese – Orange France, SFR e Bouygues Télécom – sono state oggetto di una procedura istruttoria e pesantemente sanzionate dal Conseil de la Concurrence per essersi scambiate informazioni strategiche sulle nuove sottoscrizioni e recessi. Il Conseil ha ritenuto che lo scambio di informazioni costituisse una distorsione della concorrenza, riducendo l'incertezza relativa alle strategie commerciali adottate dai concorrenti e diminuendo l'indipendenza commerciale di ciascuna impresa. Inoltre, il Conseil ha notato che dal 2000 in poi, lo scambio di informazioni ha consentito alle imprese di controllare e consolidare le quote di stabilite congiuntamente.

È evidente che consentire forme di cooperazioni in alcune aree può arrecare benefici sostanziali alla società, come accade ad esempio per la collaborazione nell'ambito di progetti di ricerca e sviluppo. Quindi, determinare la natura e l'estensione delle deroghe dal divieto generale di comportamento cooperativo tra imprese in un certo settore è uno dei compiti più ardui per il legislatore. Molte delle violazioni dei principi concorrenziali possono verificarsi in maniera non immediatamente evidente o prevedibile da parte del legislatore. In questo campo, come in altri, il suo compito consiste nel aggiungere una difficile conclusione sulla questione se i benefici derivanti dal consentire la cooperazione tra imprese in determinati contesti superino i costi, espressi in termini di effetti collaterali e anti-concorrenziali conseguenti appunto da tale cooperazione. Sebbene, in genere, sia difficile prevedere quando la collaborazione tra imprese in una certa area – quale la ricerca e lo sviluppo o l'identificazione di standard di compatibilità – possa condurre a una coordinazione dei prezzi o dell'allocazione delle quote di mercato, tuttavia le evidenze derivanti dall'applicazione della normativa sulla concorrenza indicano che elevate quote di mercato o un numero ridotto di imprese costituiscono degli

indicatori affidabili della probabilità che si verifichi un comportamento anti-concorrenziale. Sebbene, in ultima analisi, all'applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza sia affidato il compito di scoprire e reprimere i comportamenti coordinati in materia di prezzi e quantità, è importante tenere presente che le decisioni regolamentari non dovrebbero finire per agevolare la cooperazione tra imprese poiché i comportamenti collusivi sono molto difficili da identificare, anche per un'autorità di concorrenza<sup>23</sup>.

#### 4.3.3. *Disposizioni che esentano, parzialmente o completamente, alcune attività dall'applicazione della normativa sulla concorrenza*

In molti paesi, i governi concedono delle esenzioni dall'applicazione della normativa sulla concorrenza a imprese e associazioni industriali. Le motivazioni sono diverse e comprendono esenzioni per:

- la promozione delle esportazioni
- le imprese regolamentate
- le cooperative agricole
- le organizzazioni che raggruppano imprese di piccole e medie dimensioni.

Indubbiamente, alcuni degli argomenti sottostanti alla concessioni di tali esenzioni possono essere giustificati da una certa prospettiva storica. Ad esempio, in tutto il mondo, gli agricoltori tendevano a far parte di aziende di piccole dimensioni e risultava opportuno consentire un certo grado di coordinamento tra di loro per quanto riguarda la commercializzazione e la vendita dei prodotti. Per alcune delle categorie sopra citate, le esenzioni in certi casi possono servire a creare nuovi beni e servizi che altrimenti non sarebbero mai stati sviluppati, o che sarebbero forniti con una qualità inferiore.

Il rilevante lato negativo, tuttavia, è che la regolazione che elimina o riduce la concorrenza esentando le imprese dall'applicazione della normativa sulla concorrenza, o consentendo alle imprese concorrenti di agire in maniera coordinata, può avere degli effetti significativamente negativi sul grado di concorrenza sul mercato, e i comportamenti delle imprese protette da questo genere di schemi hanno

---

<sup>23</sup>. Ghosal (2007) illustra le varie fonti attraverso le quali le informazioni arrivano negli uffici investigativi delle autorità di concorrenza e le notevoli difficoltà che esse incontrano nell'individuare le attività di cartello.

spesso spiegato i propri effetti pregiudizievoli per un periodo molto prolungato. Quindi, devono essere attentamente valutate tutte quelle proposte normative finalizzate alla concessione di esenzioni dall'applicazione della normativa sulla concorrenza. In situazioni in cui una proposta crea un certo grado di incertezza in ordine all'intenzione del governo di discontinuare ad applicare la normativa sulla concorrenza, dovrebbe esserne migliorata la formulazione, per precisare chiaramente che la normativa sulla concorrenza rimane applicabile. Ad esempio, il Telecommunications Act degli Stati Uniti, approvato nel 1996, conteneva una clausola cosiddetta "di salvataggio antitrust", nella quale si dichiarava che le normative vigenti sulla concorrenza continuavano a essere applicabili e non erano state abrogate dal Telecommunications Act.

Nel Riquadro n. 9 sono forniti alcuni esempi di esenzioni dall'applicazione della normativa sulla concorrenza e i loro effetti negativi.

#### **Riquadro n. 9 – Esenzioni di varie attività dall'applicazione**

1. La legge canadese *Shipping Conferences Exemption Act (SCEA)*, del 1987, esenta alcuni comportamenti adottati dalle compagnie di trasporto marittimo di linea (ad esempio, definizione collettiva dei prezzi e delle condizioni di servizio) dall'applicazione delle norme nazionali sulla concorrenza. Grazie all'applicazione dello SCEA, e alla conseguente immunità di cui godono, le compagnie di trasporto marittimo di linea non sono sottoposte ad alcun controllo concorrenziale. Un rapporto redatto da Clyde e Reitzes (1996) prova che alcuni aspetti del sistema di immunità assicurato alle compagnie di trasporto marittimo di linea possono aver contribuito all'aumento delle tariffe applicate a tali servizi.

2. La Commissione europea ha proposto la revoca dell'esenzione di blocco concessa ai consorzi marittimi relativamente alle norme contenute nel Trattato CE che vietano le pratiche commerciali restrittive (articolo 81, ora articolo 101 TFUE). L'attuale esenzione di blocco, istituita dal Regolamento del Consiglio n. 4056/86, consente ai trasportatori di fissare i prezzi e regolamentare congiuntamente le loro capacità. La revoca dell'esenzione andrà a beneficio degli esportatori europei, i quali godranno di prezzi di trasporto più bassi pur mantenendo un servizio affidabile. La proposta della Commissione ricondurrà nell'ambito di applicazione della normativa sulla concorrenza (Regolamento n. 1/2003), anche i servizi di cabotaggio e di rimorchio conferendo alla Commissione la competenza ad applicare le regole di concorrenza a questo settore.

3. La legge McCarran-Ferguson (1945) degli Stati Uniti esenta il settore delle assicurazioni dall'applicazione di alcune norme federali antitrust, se le imprese di assicurazione in questione sono già state regolamentate secondo la normativa statale. L'esenzione, innanzitutto, si applica alla raccolta di dati utilizzati nel processo di definizione dei premi assicurativi. Altrimenti, la normativa sulla concorrenza vieta alle compagnie assicurative il boicottaggio, le azioni coercitive o le restrizioni commerciali. Alcuni commentatori hanno osservato che tale legge ha messo al riparo le compagnie assicurative dalla normativa antitrust e ha loro consentito la fissazione delle tariffe. Come osservato da King (2003), le associazioni di tutela del consumatore hanno osservato che gli assicuratori

sono stati avvantaggiati da tale legge, che ha loro consentito di aumentare i prezzi e limitare le coperture assicurative, come di intraprendere altri tipi di attività anti-concorrenziali che, se si fossero verificate in altri mercati, sarebbero state sanzionate. Le azioni legali che hanno a oggetto la presunta fissazione dei prezzi da parte delle compagnie assicurative sono regolarmente respinte dalle corti, a causa della speciale esenzione di gode questo settore.

4. Negli Stati Uniti, i settori che mantengono una qualche forma di esenzione, o godono di un trattamento speciale relativamente all'applicazione della normativa sulla concorrenza, sono i seguenti: le cooperative agricole, le cooperative dei pescatori, le banche e altre istituzioni finanziarie, i settori finanziari e delle materie prime, le assicurazioni, i quotidiani, gli sport professionali, il trasporto su strada, ferroviario o via acqua inter-statale, le compagnie marittime transoceaniche e le organizzazioni sindacali. Il Congresso degli Stati Uniti ha approvato la legge Newspaper Protection (1970), che prevede una forma limitata di esenzione dall'applicazione della normativa antitrust, previa costituzione di un Accordo Congiunto di Operatività (Joint Operative Agreements) tra varie testate di quotidiani. Tale esenzione è stata motivata con la necessità di salvare i vari quotidiani dal fallimento finanziario, che comporta il rischio di perdita del pluralismo informativo.

5. L'esenzione di blocco assicurata dall'Unione europea per la distribuzione e la manutenzione delle autovetture aveva creato un sistema in cui i rivenditori di automobili sono obbligati a offrire servizi di riparazione dopo la vendita, e le officine meccaniche dovevano essere in possesso di un attestato di qualità del servizio offerto rilasciato dalle case automobilistiche. Ciò aveva consentito ai produttori di dominare il mercato escludendo i marchi concorrenti dagli autosaloni dei propri rivenditori. Il termine previsto della durata dell'esenzione era il settembre 2002, e attualmente i rivenditori di automobili possono offrire vari marchi automobilistici nei propri autosaloni.

6. In Svezia, per il settore delle cooperative agricole, è prevista un'esenzione dall'applicazione della normativa sulla concorrenza, secondo la quale la determinazione dei prezzi, se effettuata da un'associazione accreditata e nel caso in cui essa stessa sia responsabile anche della vendita dei prodotti da essa stessa forniti, non è soggetta all'applicazione della normativa sulla concorrenza, che altrimenti sanzionerebbe un comportamento anti-concorrenziale di questo genere.

7. In Sud Africa, possono essere concesse esenzioni a imprese e ordini professionali relativamente a comportamenti che, in assenza di esenzione, sarebbero giudicati anti-concorrenziali. L'esenzione può essere assicurata per obiettivi quali: (a) la promozione delle esportazioni; (b) la promozione delle imprese di piccole e medie dimensioni; (c) il contributo alla stabilità economica di un certo settore; e (d) il mantenimento di determinati standard di pratica professionale.

Sebbene in alcuni casi vi siano profonde radici storiche per la concessione di esenzioni dall'applicazione della normativa sulla concorrenza, è giusto affermare che tali esenzioni meritano una seria valutazione ogni volta che vengono adottate. Come indica il Rapporto OCSE (1997), le esenzioni dall'applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza si sono accumulate in settori quali l'energia elettrica e i servizi pubblici, i trasporti, le comunicazioni e l'agricoltura. Tali

esenzioni possono ridurre il rendimento economico, e consentire l'adozione di pratiche anti-concorrenziali quali l'abuso di posizione dominante e la condotta collusiva. Nel complesso, si verificano maggiori benefici quando la normativa sulla concorrenza viene applicata nella forma più ampia possibile<sup>24</sup>.

#### **4.4. *Le scelte del consumatore e il processo decisionale***

Le imprese sono in concorrenza reciproca per attrarre i consumatori. Come osservato altrove, in alcuni casi le azioni politiche possono indebitamente limitare i comportamenti delle imprese. Allo stesso modo, le azioni politiche possono anche influenzare le decisioni dei consumatori, in modo da limitarne le capacità di scelta o facendo sì che vadano contro i propri interessi.

I consumatori assumono le proprie decisioni relative all'acquisto di un prodotto o di un servizio basandosi su elementi quali le preferenze personali, il reddito, i prezzi e le caratteristiche dei prodotti concorrenti<sup>25</sup>. Nel prendere le proprie decisioni, tuttavia, i consumatori possono avere a disposizione informazioni insufficienti relative a un dato prodotto, possono subire restrizioni imposte dai governi rispetto alla varietà di prodotti disponibili, e/o si possono veder imporre costi di trasferimento, che li dissuadono dallo scegliere il prodotto che avrebbero acquistato se avessero potuto liberamente trasferire la loro preferenza. Inoltre, essi possono essere vittime di pregiudizi comportamentali, che comportano scelte incoerenti rispetto alle loro preferenze reali. Tutti questi fattori influenzano la domanda per alcuni tipi di beni e servizi in maniera significativa<sup>26</sup>. Quando si verifica ciò, viene in genere intrapresa un'azione politica per migliorare la trasparenza del mercato o per tutelare in altri modi i consumatori.

---

24. Nel Rapporto OCSE si osserva che tali aspetti assumono particolare rilevanza nel periodo seguente a una riforma della regolazione del settore in questione, poiché tali abusi possono pregiudicare l'emersione della concorrenza, mediante il blocco dell'entrata sul mercato, oppure la fissazione dei prezzi. È quindi necessaria una vigorosa azione di applicazione delle leggi vigenti contro i cartelli nei casi in cui la precedente regolazione abbia educato le imprese a cooperare, piuttosto che a competere tra loro. In assenza di un'azione decisa, i benefici della riforma possono essere dispersi.

25. Il Comitato Politica dei Consumatori dell'OCSE sta attualmente predisponendo un quadro di riferimento grazie al quale si possa determinare quando e come i governi dovrebbero agire in relazione a questioni che riguardano i consumatori.

26. La regolazione che influenza le decisioni delle imprese, il modo in cui si fanno concorrenza e i loro incentivi a competere influenza il lato dell'offerta del mercato.

Per illustrare l'importanza dei fattori dal lato della domanda nella promozione di un'efficace concorrenza, si considerino le situazioni in cui i consumatori si confrontano con informazioni incomplete, confuse, ingannevoli o di difficile comprensione. In questi casi, gli esiti spontanei sul mercato possono non comportare il più elevato benessere possibile per i consumatori. Ad esempio, se il consumatore dispone di informazioni adeguate relativamente alla qualità del prodotto, le imprese che offrono prodotti di peggiore qualità sono costrette o ad abbassare i propri prezzi rispetto a quelli applicati dalle imprese che forniscono prodotti di migliore qualità, oppure a migliorare i propri prodotti. Di contro, se i consumatori dispongono di informazioni insufficienti, confuse o ingannevoli relativamente ai prodotti, essi possono trovare arduo valutare adeguatamente i prodotti. Pertanto, potrebbero pagare dei prezzi più elevati per beni o servizi di qualità relativamente inferiore o, nel caso di informazioni confuse, ridurre i propri sforzi per ricercare il prodotto che più soddisfa le proprie reali esigenze. Per tali ragioni, assicurare che i consumatori siano in condizione di effettuare scelte informate e ben ponderate è di capitale importanza per la promozione di una benefica e vigorosa concorrenza.

I governi a tal riguardo possono essere d'aiuto. Wilson e Waddams Price (2005) prendono in esame un esempio verificatosi nel Regno Unito relativo all'acquisto di energia elettrica a uso domestico e rilevano che un terzo dei clienti che ha cambiato fornitore di energia elettrica ha scelto un fornitore che offriva il servizio a prezzi più elevati piuttosto che quello che applicava tariffe più basse. Uno dei fattori chiave che spiega questo risultato è la difficoltà sperimentata dai consumatori nel paragonare offerte tariffarie concorrenti complesse. I cosiddetti "errori" dei consumatori possono accrescere i margini di profitto di equilibrio, indebolendo la relazione tra le vendite di un'impresa e l'offerta relativa ai surplus [Perloff e Salo (1985), Gabaix e al. (2005)]. Se si è in presenza di una proficua strategia d'impresa basata sulla sistematica confusione indotta nel consumatore, e se è evidente che le imprese stiano intenzionalmente perseguendo tale strategia, è necessario attivare azioni di tutela dei consumatori richiedendo, ad esempio, l'applicazione di un criterio chiaro e comparabile per il raffronto delle offerte fatte dai diversi operatori. Tuttavia, bisogna esercitare particolare cautela nell'intervenire sui mercati, in quanto possono determinarsi conseguenze negative sia per le imprese che per i consumatori. Esempi di politiche che danneggiano il processo decisionale e le scelte dei consumatori comprendono gli strumenti regolatori che fissano standard di prodotto superiori o inferiori a quelli desiderati dalla maggior parte dei consumatori (eliminando in tal modo parte delle possibilità di scelta disponibili per i consumatori), quelli che obbligano i consumatori ad acquistare certi prodotti, quelli che consentono a certi professionisti di restringere la scelta dei consumatori, ad esempio redigendo certe prescrizioni (come per le lenti a contatto) che richiedono l'acquisto di una particolare marca di lenti. Esempi di azioni politiche che possono

ampliare le opzioni e migliorare il processo decisionale dei consumatori comprendono gli strumenti regolatori che richiedono una dettagliata etichettatura degli alimenti che evidenzino tutti gli impedimenti in essi contenuti, quelli che stabiliscono una forma standard di calcolo dei tassi delle ipoteche (che facilitino il raffronto delle offerte da parte di varie istituzioni finanziarie), obblighi informativi e termini per l'esercizio del diritto di recesso.

#### 4.4.1. *Capacità di scelta*

I mercati in genere funzionano meglio quando il consumatore è in grado di esercitare una libera scelta. Tale scelta può essere limitata anche nei casi in cui siano disponibili più opzioni offerte da vari fornitori. Ciò può verificarsi quando una regolazione governativa restringe le possibilità di scelta disponibili per i consumatori. In molti casi, le restrizioni private sono appropriate e attese, come quando il consumatore sceglie un'automobile cosciente del fatto che, per quanto riguarda i servizi di assistenza post vendita, esistono delle limitazioni relativamente al numero di officine autorizzate alle quali si potrà rivolgere<sup>27</sup>. Le restrizioni private alla scelta possono, in alcuni casi, avere effetti notevolmente positivi per la promozione della concorrenza e per ottenere migliori occasioni per i consumatori<sup>28</sup>. In alcuni casi, tuttavia, la capacità di scelta dei consumatori è ristretta da politiche governative. Quando le politiche governative limitano le scelte a disposizione dei consumatori, è necessario chiedersi se le restrizioni in questione siano necessarie per

---

27. Ad esempio, le riparazioni dei sistemi computerizzati installati sulle autovetture richiedono specifiche attrezzature diagnostiche per ogni modello o per una determinata casa automobilistica. Tale specifica attrezzatura è spesso costosa e può prevedere una particolare tecnologia di proprietà esclusiva della casa automobilistica in questione.

28. Ad esempio, le assicurazioni sanitarie private negli Stati Uniti offrono ai propri clienti una rete di medici generici e servizi ospedalieri ai quali rivolgersi. Le assicurazioni sanitarie sono in grado di negoziare le offerte migliori con i prestatori di servizi sanitari e possono anche escludere alcuni operatori dal mercato (e offrire ai restanti operatori un maggiore numero di clienti). Alcuni Stati richiedono che gli operatori disponibili a prestare servizi sanitari che vogliono essere inseriti in una certa rete abbiano il diritto di esservi inseriti; mentre in altri Stati viene consentita una contrattazione selettiva. Vita (2001) ha dimostrato che l'obbligo vigente in alcuni Stati di associazione di ogni fornitore disponibile a una certa rete è associato a spese sanitarie più elevate.

il raggiungimento di un obiettivo di interesse pubblico, che potrebbe essere soddisfatto grazie ad altri mezzi, meno lesivi della concorrenza<sup>29</sup>.

Le politiche governative possono limitare le scelte a disposizione dei consumatori in maniera diretta o indiretta. Ad esempio, i governi possono dichiarare illegale per i consumatori acquistare medicinali con o senza prescrizione medica presso rivenditori operanti in Paesi vicini che applicano prezzi inferiori. Questa politica costituisce una restrizione diretta. Oppure, una politica governativa in materia di coperture assicurative per acquisto di farmaci può prevedere il rifiuto del rimborso di tutti i medicinali acquistati al di fuori dei confini del proprio stato di residenza. Questa è una restrizione indiretta che può avere un effetto simile alla restrizione diretta, ma che opera attraverso un meccanismo di rimborso finanziario piuttosto che tramite in diretto divieto legislativo.

Limitare la capacità di libera scelta del consumatore può avere effetti dannosi, poiché le imprese sanno che, quando i consumatori devono rinunciare alla scelta che avrebbero preferito poter effettuare, esse possono permettersi di trascurare almeno in parte la pressione concorrenziale che le avrebbe indotte ad applicare prezzi più bassi, di migliorare la qualità dei prodotti o aumentare la varietà dei servizi disponibili. Inoltre, i consumatori sono meno soddisfatti dei prodotti che riescono a ottenere o possono semplicemente smettere di acquistare del tutto un certo tipo di prodotto.

Promuovere la capacità del consumatore di scegliere è importante affinché i mercati funzionino al meglio. Alcune volte la promozione di tale capacità di scelta viene intrapresa dall'autorità di concorrenza o da quella che tutela i consumatori e, in molti casi, anche dalle autorità di regolazione settoriali o dall'azione legislativa.

- A volte, le politiche governative rivestono un ruolo nella restrizione della capacità di scelta dei consumatori. Ad esempio, negli Stati Uniti, una regolazione federale richiede che i portatori di lenti a contatto, per poter acquistare nuove lenti, siano in possesso di una prescrizione recentemente rilasciata da un oculista specializzato e certificato. Tale regolazione è stata approvata per garantire che ai pazienti vengano prescritte lenti a contatto con un'appropriata gradazione correttiva secondo una diagnosi aggiornata. Alcuni oculisti hanno quindi iniziato ad acquistare lenti a contatto alle

---

<sup>29</sup>. In Canada, è obbligatoria un'assicurazione per il rischio connesso al credito per i prestiti di elevato importo rispetto al valore dell'immobile e il consumatore non può scegliere presso chi stipularla, è colui che concede il prestito a farlo. In Francia c'era un requisito simile, ma si è cercato di cambiare nel senso che sia il consumatore a scegliere il fornitore dell'assicurazione.

quali poi appongono il loro personale marchio (tipo le “Lenti a contatto del dottor Jones”) e che sono disponibili solo presso determinati rivenditori autorizzati e dietro precisa prescrizione. Ad esempio, il dottor Jones può fare una prescrizione ai propri pazienti per l’acquisto di lenti a contatto di una determinata gradazione correttiva ma portanti il suo nome. I pazienti risultano limitati nella loro capacità di acquisto di tali lenti, in quanto, per legge, le prescrizioni mediche possono essere soddisfatte solo con l’esatto prodotto prescritto dallo specialista e solo i punti vendita dottor Jones forniscono le “Lenti a contatto del dottor Jones”. I dati relativi ai prezzi suggeriscono che le lenti a contatto riportanti un marchio privato di un certo specialista e rivendute da catene di ottici possono avere prezzi più elevati del 9-13% rispetto a lenti alternative prive di marchio ma di qualità molto elevata (disponibili anche nei negozi *online*), e prezzi più elevati del 50% rispetto al prodotto alternativo disponibile più economico (disponibile all’ingrosso)<sup>30</sup>. A seguito di un’azione legislativa<sup>31</sup>, la Federal Trade Commission degli Stati Uniti ha pubblicato un’ordinanza con la quale si impone, agli specialisti che prescrivono l’uso di lenti a contatto, di fornire, nella prescrizione stessa, informazioni sufficienti perché il consumatore possa identificare un tipo di lente a contatto equivalente e ampiamente disponibile, e inoltre di prevedere la portabilità della prescrizione, così garantendo che i consumatori non siano obbligati ad acquistare le lenti soltanto presso il rivenditore autorizzato dallo stesso specialista prescrivente<sup>32</sup>.

- A volte, le politiche governative possono rivestire un ruolo fondamentale nell’espansione delle possibilità di scelta del consumatore. Ad esempio, il *Warsaw Municipal Corporation for Public Services Ldd (MPUK)* ha affittato dal Comune di Varsavia delle camere mortuarie situate presso il Cimitero Pubblico di Varsavia e il Cimitero Militare “Powaski”. L’MPUK richiedeva che le altre imprese funebri e i clienti singoli che desideravano utilizzare le camere ardenti prese in affitto, acquistassero da MPUK servizi funebri addizionali, quali la musica, il direttore di cerimonia, e vari altri servizi connessi. Quindi, un cliente che desiderasse utilizzare la camera ardente affittata da MPUK presso uno dei cimiteri in questione, doveva

<sup>30</sup>. Si vedano i dati forniti dalla Federal Trade Commission degli Stati Uniti relativi alle vendite di 55 prodotti di Biomedics, portanti un marchio commerciale o un marchio di specialista privato (p. 25).

<sup>31</sup>. 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. § 315.

<sup>32</sup>. La legge sulla Correttezza per i Consumatori di Lenti a Contatto, Fairness to Contact Lens Consumers Act (FCLCA) P.L. 108-164, 1117 Stat 2024.

obbligatoriamente acquistare tutti i servizi addizionali proposti da MPUK, anche nel caso in cui disponga già di una sua impresa funebre alternativa. Tali legami tra cimiteri e imprese funebri causano problemi per quanto riguarda le barriere all'entrata poste ai mercati concorrenziali dei servizi funebri. Le autorità della Polonia hanno ritenuto tale pratica dannosa per la concorrenza, ed è stato richiesto a MPUK di cessare la richiesta di acquisto e di pagamento dei servizi addizionali<sup>33</sup>.

Quando la capacità di scelta è limitata da una regolazione in modo tale da costituire un danno per i consumatori, è possibile che tale regolazione venga rivista ed emendata per aumentare le capacità di scelta a disposizione del consumatore, come si è verificato nel caso della regolazione in materia di acquisto delle lenti a contatto, grazie alla quale gli oculisti sfruttavano il requisito della prescrizione medica per l'acquisto delle lenti per prescrivere solo prodotti riportanti il loro marchio privato di produzione. Nondimeno, nei casi in cui la libera scelta è ostacolata da azioni puramente private, l'azione governativa non dovrebbe essere automatica. Molte restrizioni della scelta effettuate da privati possono avere impatti positivi. I fattori da considerare nella valutazione delle possibili risposte politiche a tali situazioni comprendono la verifica se il consumatore è vincolato a una certa condotta, prima di avere accesso alle informazioni relative ai costi delle varie opzioni alternative disponibili, e se ci siano circostanze aggravanti che suggeriscano che il processo decisionale del consumatore non viene debitamente considerato.

#### 4.4.2. *Costi di trasferimento*

In alcuni casi, i consumatori devono affrontare costi di trasferimento significativi per cambiare il fornitore di un servizio o di un prodotto. Ad esempio,

---

<sup>33</sup>. Non tutte le autorità di concorrenza considererebbero gli interessi finanziari congiunti tra cimiteri e imprese funebri come generalmente problematici o, piuttosto, che sia necessaria o desiderabile una separazione tra i due servizi. Si veda la Federal Trade Commission, quando allerta che “il divieto del Wisconsin alle operazioni congiunte tra imprese funebri e servizi cimiteriali può determinare un aumento delle tariffe e ridurre le possibilità di scelta dei consumatori”, 14 settembre 1993, disponibile presso <http://www.ftc.gov/opa/1993/wi-funera2.htm>. Ciò detto, la Federal Trade Commission ha istituito una normativa relativa al settore dei servizi funebri con la quale, tra l'altro, si promuove l'accesso dei consumatori a offerte alternative da parte di fornitori di bare o urne funerarie, così che l'impresa funebre è costretta ad accettare le bare o le urne fornite da un'altra impresa e non può applicare un'ulteriore tariffa di gestione delle bare, che sarebbe in contrasto con l'intento della normativa approvata. Si veda 16 C.F.R. § 453.

un'impresa telefonica o quella che fornisce gas naturale possono aver fatto firmare al consumatore un contratto che gli impone di acquistare un certo prodotto o servizio dal suddetto fornitore per un determinato periodo di tempo<sup>34</sup>. In alcuni casi, le imprese possono anche far pagare in anticipo, per l'intera durata prevista dal contratto, la futura fornitura di beni e servizi o richiedere un tariffa fissa alla firma del contratto. Una delle motivazioni di tali clausole è che il vincolo dei consumatori aiuta a ostacolare la mobilità dei clienti<sup>35</sup>. Secondo questo tipo di contratti, se il consumatore desidera cambiare fornitore – ad esempio sceglie un'impresa che recentemente ha fatto il suo ingresso sul mercato – quest'ultimo deve essere in grado di assorbire la somma pagata dal consumatore al precedente fornitore. L'imposizione di costi di trasferimento elevati può, quindi, comportare un vantaggio per le imprese già presenti sul mercato, riducendo la concorrenza e rendendo potenzialmente difficoltosa qualsiasi nuova entrata sul mercato in questione<sup>36</sup>.

---

34. Per il settore delle telecomunicazioni si veda, ad esempio, OCSE (2008) "Enhancing competition in telecommunications: protecting and empowering consumers" DSTI/CP(2007)FINAL.

35. Nel caso dei telefoni cellulari, si può osservare che tali clausole sono finalizzate a mantenere il cliente per un periodo di tempo abbastanza lungo da consentire all'impresa di recuperare il costo dell'apparecchio telefonico che è stato venduto a prezzo fortemente ribassato nel corso di una particolare offerta promozionale. Questa sembra essere una strategia di commercializzazione piuttosto comune tra fornitori di servizi di telefonia mobile in concorrenza tra loro. Tuttavia, la stessa logica non sarebbe applicabile nel mercato della fornitura dell'energia elettrica o del gas naturale.

36. Paul Klemperer (New Palgrave Dictionary) fornisce una definizione più generale dei costi di trasferimento: "Un prodotto ha costi di trasferimento classici se un consumatore lo acquista in maniera ripetuta e ritiene che passare da un venditore a un altro è costoso. Ad esempio, vi sono elevati costi di transazione nelle chiusure di un conto corrente bancario e nell'aprirne uno nuovo presso una banca concorrente; vi possono essere significativi costi di apprendimento derivanti dal passaggio tra diversi pacchetti *software* per computer; e i costi di trasferimento possono essere creati anche da prezzi non lineari come, ad esempio, nel caso in cui una compagnia aerea iscrive i propri passeggeri in programmi di fidelizzazione che assicurano viaggi gratuiti agli iscritti al raggiungimento di un certo numero di miglia ottenuti utilizzando i voli della stessa compagnia aerea. I costi di trasferimento possono essere applicati anche se un consumatore acquista dei prodotti collegati o secondari, quali i servizi di assistenza, le ricariche, i pezzi di ricambio, e trova difficoltà a trasferire le sue preferenze dal fornitore del prodotto originario. In breve, i costi di trasferimento sono creati ogni volta che il consumatore fa un investimento specifico presso il suo fornitore abituale che deve essere duplicato per ogni nuovo fornitore."

Una delle conseguenze dei costi di trasferimento che solleva qualche preoccupazione riguarda i mercati recentemente deregolamentati, quali quelli del gas naturale, dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni, in cui sono presenti imprese in posizioni dominanti che cercano di ostacolare la concorrenza offrendo contratti che prevedono costi di trasferimento in caso l'utente cambi fornitore. Questi settori tradizionalmente sottoposti a regolazione pongono considerevoli sfide per almeno due ragioni:

- la rete di condutture del gas di proprietà dell'impresa già presente sul mercato, o i cavi di trasmissione, oppure la rete di telecomunicazioni deve poter essere accessibile alle imprese concorrenti che desiderano offrire lo stesso servizio;
- le imprese già presenti sul mercato detengono elevate quote di mercato ereditate dal passato regime regolatorio.

Come alcuni degli esempi forniti nel Riquadro n. 10 dimostrano, i consumatori in molti Paesi sono soggetti, in alcuni casi, all'imposizione di costi di trasferimento che innalzano barriere alla scelta di fornitori alternativi<sup>37</sup>.

Il comportamento delle imprese già presenti sui mercati, quali quelli dell'energia elettrica, delle telecomunicazioni e del gas naturale, dimostra che esse sono notevolmente propense a imporre costi di trasferimento e a negare l'accesso ai nuovi entranti, al fine di mantenere il proprio potere di mercato e i propri profitti. I governi rivestono un ruolo decisivo nel guidare questi settori nel passaggio da un regime di monopolio regolamentato a un futuro contesto più concorrenziale. La soluzione presenta molteplici aspetti e tutti gli elementi elencati di seguito devono essere presenti per aumentare la concorrenza:

- regolare l'accesso alla rete di proprietà delle imprese già presenti sul mercato. Questo si è verificato in molti Paesi europei. Gli Stati Uniti forniscono evidenze non conclusive, come la norma adottata dalla Federal Communications Commission (agosto 2005), secondo la quale le imprese già presenti sul mercato non erano obbligate a concedere l'accesso alle proprie reti ai concorrenti. (Vi sono varie questioni collegate all'accesso che non prenderemo in esame in questa sede – sono relative alla capacità delle imprese già presenti sul mercato di degradare l'accesso anche quando

---

<sup>37</sup>. Salies (2006) effettua una rapida indagine e campionatura di stime dei costi di trasferimento applicati in alcuni Paesi.

quest'ultimo risulta del tutto libero. L'autorità di regolazione settoriale competente deve vigilare su questo aspetto).

- Il prezzo per accedere alla rete deve essere equo e non discriminatorio.
- I consumatori devono avere la capacità di trasferirsi da un operatore a un altro. I costi di trasferimento devono essere bassi. Si può pensare a due distinte componenti dei costi di trasferimento applicati in questi settori ed entrambe le componenti, come osservato di seguito, devono essere ridotte o eliminate del tutto per aumentare la facilità di trasferimento e creare più concorrenza:
  - le barriere amministrative, costituite ad esempio da determinati periodi di tempo o date entro i quali il consumatore può cambiare fornitore, che creano difficoltà pratiche a chi desidera trasferirsi presso un altro fornitore;
  - barriere economiche create dai contratti “vincolanti” e da tariffe pagate in anticipo rispetto alla fornitura del bene o del servizio.

In conclusione, osserviamo che la combinazione tra posizione dominante, proprietà della rete e capacità di imporre costi di trasferimento rappresenta un intreccio di fattori piuttosto complicato che devono essere trattati contestualmente.

#### **Riquadro n. 10 – Costi di trasferimento**

1. La portabilità del numero telefonico è la capacità del cliente di mantenere il proprio numero di cellulare nel caso in cui decida di cambiare operatore. La portabilità è obbligatoria nel Regno Unito dal 1999 e in Germania dal 2002. Nella telefonia mobile, la portabilità del numero è considerata un importante pre-requisito per la concorrenza, dato che riduce i costi di trasferimento. La mancata portabilità può comportare che il consumatore sia vincolato alla rete dell'operatore originario. Quindi, i costi di trasferimento favoriscono l'impresa già presente sul mercato e sono un'ovvia fonte di potere di monopolio per le imprese già insediate sul mercato. Come esempi della rilevanza di tale questione: (a) la portabilità del numero è stata regolata nel Regno Unito fin dal 1999; e (b) dalla fine del 2002, la portabilità del numero è divenuta obbligatoria in Germania. Ladgrebe (2004) fornisce un'ampia discussione dei vari costi di trasferimento applicati al settore delle telecomunicazioni mobili in Europa.

2. In molti Paesi, a seguito della deregolazione dei settori dell'energia elettrica, i costi di trasferimento sono considerati come un fattore importante e determinante per il funzionamento concorrenziale dei mercati. L'incapacità dei consumatori di cambiare operatore dovuta a barriere e costi imposti dalle imprese già presenti sul mercato renderanno il mercato meno concorrenziale. Considerato ciò, molti Paesi si sono concentrati su tale

questione con particolare riguardo alla semplificazione delle procedure di trasferimento dei consumatori da un fornitore a un altro e alla riduzione dei costi a carico dell'utente.

3. Il livello delle attività di trasferimento dei consumatori varia considerevolmente nei diversi Paesi dell'Europa del Nord, con un picco di attività di trasferimento registrato in Norvegia, seguita dalla Svezia, dalla Finlandia e dalla Danimarca. Come indica il rapporto NordREG (2006), la facilità di trasferirsi da un operatore a un altro è diversa nei vari Paesi. In Svezia, il cambiamento di operatore può aver luogo soltanto durante i primi giorni di ogni mese e il processo di trasferimento stesso può durare fino a due mesi se il consumatore tarda anche di un solo giorno. In Finlandia, il sistema attuale consente gli operatori del sistema di distribuzione di applicare delle tariffe se il cliente cambia fornitore più di una volta ogni anno. In Finlandia, Svezia e Norvegia un consumatore può concludere un nuovo contratto di fornitura anche solo oralmente o per comunicazione elettronica, mentre in Danimarca, il consumatore deve firmare un contratto. Come osserva il rapporto, l'abbassamento delle barriere relative ai cambiamenti di fornitore costituisce un pre-requisito per l'instaurarsi di un corretto mercato dell'energia elettrica.

4. Il settore dell'energia elettrica in Austria ha fatto registrare un tasso abbastanza basso di trasferimenti da un operatore a un altro per quanto riguarda il segmento di mercato degli utenti di piccole dimensioni, con un tasso approssimativo di cambiamento del 5% rispetto al 25% registrato nel segmento degli utenti di maggiori dimensioni. Le barriere al trasferimento, in particolare per gli utenti di piccole dimensioni, comprendono, ad esempio, informazioni non trasparenti sui prezzi fornite dagli operatori sulle bollette elettriche, come i prezzi tutto compreso, termini di durata minima restrittivi che vincolavano i consumatori per l'intera durata del contratto e sconti fedeltà che diminuivano gli incentivi a cambiare fornitore. Per ragioni simili, anche i trasferimenti registrati nel settore della fornitura del gas sono ridotti. Nell'autunno del 2004, l'autorità di concorrenza dell'Austria ha avviato un procedimento contro alcune di queste pratiche commerciali.

#### 4.4.3. Informazioni adeguate e utili

Le imprese utilizzano, nel corso del normale svolgimento delle proprie attività, una serie di iniziative pubblicitarie, promozionali e di altri mezzi per far arrivare ai consumatori le informazioni sui propri prodotti. Nei mercati più consolidati, tali fonti informative sono integrate con le esperienze precedenti maturate per prodotti particolari, con la reputazione che il fornitore si è fatta sul mercato in questione, con il passaparola e con le referenze riportate *online* da gruppi di consumatori. Tutti questi meccanismi, considerati nel loro insieme, forniscono in genere ai consumatori delle effettive opportunità per ottenere le informazioni necessarie a effettuare scelte di acquisto consapevoli e informate.

Tuttavia, in alcuni casi, le riforme radicali della regolazione possono creare situazioni in cui risultano limitate le informazioni inizialmente disponibili e necessarie ai consumatori. Ciò si verifica in particolare nei casi in cui si crea un nuovo mercato per prodotti che in precedenza non erano disponibili ai consumatori.

Ad esempio, la deregolamentazione del settore dell'energia elettrica per utenti domestici può obbligare i consumatori a dover scegliere il proprio fornitore tra operatori che per la prima volta si presentano su questo genere di mercato e che si accordano per proporre offerte di fornitura che né loro né altri consumatori hanno potuto sperimentare in precedenza. Da un lato, il rischio di una situazione del genere è che molti consumatori saranno indotti a sottoscrivere contratti di fornitura che andranno contro il loro interesse. D'altro canto, la mancanza di informazioni adeguate spingerà molti consumatori a continuare il loro rapporto con l'impresa già presente sul mercato, anche in presenza di offerte migliori.

In entrambi i casi, la mancanza di adeguate informazioni influenza negativamente i benefici potenziali della riforma della regolazione e può compromettere l'intero processo di deregolamentazione. Una diffusa protesta da parte dei consumatori può richiedere un nuovo processo di regolazione. Nel caso in cui la maggior parte dei consumatori preferisca rimanere con il fornitore già presente sul mercato, lo sviluppo di un'effettiva concorrenza può risultare rallentato e può essere messa in discussione la possibilità che il mercato rilevante in questione sia effettivamente concorrenziale o abbia bisogno piuttosto di un nuovo intervento regolativo.

Per far sì che la deregolamentazione o altre iniziative governative di grossa portata abbiano successo, è necessario accompagnare la creazione di nuove possibilità di scelta a determinati requisiti informativi che forniscano ai consumatori dei punti di riferimento ai quali comparare le varie offerte.

Al fine di decidere tra le opzioni alternative, i consumatori valutano i prodotti che potrebbero acquistare. Per molti di essi, le informazioni che in consumatori riescono a ottenere prima che l'acquisto abbia luogo saranno di aiuto per prendere una decisione tra le diverse opzioni<sup>38</sup>. Quando le informazioni disponibili ai consumatori sono inadeguate, questi ultimi corrono il rischio di fare scelte scadenti. Inoltre, le imprese che prevalgono sul mercato a causa della mancanza di informazioni a disposizione dei consumatori, profittano appunto di tali scelte subottimali, e hanno minori incentivi a fornire maggiori informazioni sui prodotti rispetto a quelle che risulterebbero utili per i consumatori.

---

<sup>38</sup>. Per alcuni prodotti (beni di esperienza) la qualità del prodotto stesso può essere valutata solo dopo averlo consumato, come ad esempio per la frutta. Per altri tipi di prodotti (beni di fiducia), la qualità non può essere valutata neanche dopo l'acquisto (ad esempio le cure mediche o l'assistenza legale). Gli obblighi informativi possono essere d'aiuto per migliorare il processo decisionale del consumatore nell'acquisto di questo tipo di beni.

La mera esistenza di fallimenti informativi non comporta necessariamente che i requisiti informativi possano risolvere tali i problemi. Deve essere prestata molta attenzione alla possibilità che tali requisiti possano creare ulteriori problemi di per sé, attraverso conseguenze inaspettate o l'aumento dei costi.

#### **4.5. Conclusioni**

Al punto 4 abbiamo discusso i molti tipi di disposizioni legislative e regolamentari che possono essere imposte dai governi o dagli ordini professionali. Si sono rapidamente valutate le motivazioni sociali ed economiche che sottostanno a tali strumenti regolatori e quindi ci si è concentrati sulle possibili problematiche concorrenziali derivanti da tali disposizioni. Per ogni tipo di regolazione sono stati forniti alcuni esempi, insieme a ulteriori osservazioni, per evidenziare la natura delle restrizioni per ciascuna delle categorie esaminate. Si è osservato che quando sono presi in considerazione interventi che richiedano un monitoraggio costante, quale la regolazione di prezzo, vale la pena controllare se i problemi dei consumatori possono essere risolti da altre alternative, come ad esempio tramite il miglioramento delle informazioni disponibili ai consumatori.

Nell'illustrare le varie problematiche concorrenziali relative alle disposizioni legislative e regolamentari imposte dai governi o dagli ordini professionali, abbiamo utilizzato i concetti e il quadro generale presentati al punto 3. Di seguito, al punto 5, svilupperemo un quadro generale che può essere utilizzato per ottenere una migliore comprensione delle problematiche concorrenziali relative a una determinata disposizione legislativa o regolamentare e, al punto 6, verrà delineato un processo in due stadi per una valutazione più specifica delle problematiche concorrenziali che si possono verificare.

### **5. Un quadro generale per la valutazione concorrenziale della regolazione**

La nozione e il quadro generale delineati al punto 3 forniscono un metodo flessibile e analitico per la valutazione concorrenziale dei vari tipi di regolazione evidenziati al punto 4. Le nozioni e il quadro di contesto presentati al capitolo 3 sono flessibili nel senso che possono essere utilizzati per valutare gli effetti concorrenziali di vari tipi di regolazione in settori e mercati con caratteristiche ampiamente diverse. L'obiettivo primario di questo capitolo è quello di sviluppare un ampio quadro di riferimento che possa essere utilizzato dai legislatori, dai funzionari che si occupano di regolazione e dagli economisti per raggiungere una completa comprensione delle questioni collegate alla concorrenza, e che li aiuti a valutare gli effetti della regolazione sulla concorrenza. Dopo aver illustrato in

dettaglio l'ampio quadro di riferimento, verrà delineato al punto 6 un processo più specifico che si compone di due stadi per la valutazione della regolazione.

Come principio generale, i funzionari che si occupano di regolazione dovrebbero concentrarsi su tre rilevanti aspetti per avviare un processo di valutazione. Innanzitutto, il punto di partenza di tutte le valutazioni dovrebbero essere gli "obiettivi" che si desiderano perseguire con l'adozione di una certa disposizione legislativa o regolamentare. Una volta identificati gli obiettivi, a uno stadio successivo diviene più agevole considerare e valutare le alternative praticabili per ottenere lo stesso risultato ma con restrizioni minori ai processi di mercato. Ad esempio:

- se l'obiettivo è la tutela dei consumatori meno informati, la regolazione dei prezzi minimi può rappresentare una valida alternativa per raggiungere tale risultato. Ma vi sono altri modi per soddisfare tale esigenza che vanno presi in considerazione;
- a seconda della natura della regolazione, l'applicazione di alcuni tipi di clausole sui diritti acquisiti può risultare inevitabile. Tuttavia, una sfida importante è quella di minimizzare il periodo di validità di tali clausole, dato che periodi prolungati di esenzione per determinate imprese dall'applicazione delle nuove normative possono causare dei significativi danni al mercato nel suo insieme.

In secondo luogo, molti settori economici possono aver eretto notevoli barriere alla concorrenza che sono relativamente trasparenti. Considerato ciò, sarebbe utile identificare in dettaglio le "barriere esistenti", che possono essere collegate a:

- barriere *regolamentari* legate, tra l'altro, a una regolazione in materia di entrata, clausole sui diritti esclusivi e restrizioni alla pubblicità. Quale che sia la regolazione alla quale è soggetto il mercato in questione, essa deve essere dettagliatamente illustrata e devono essere descritti i suoi possibili effetti sulla concorrenza;
- barriere relative a costi generali o costi non recuperabili, relativi a barriere quali la necessità per le imprese di ricorrere a vaste campagne promozionali o a spese relative ai progetti di ricerca e sviluppo per competere su un dato mercato. Ad esempio, se l'attuale insieme di prodotti o servizi presenti sul mercato in questione richiede degli elevati investimenti di capitale o di ricerca e sviluppo, allora ogni nuova regolazione che influenza la struttura dei costi di questo mercato – sia

dovuta a cambiamenti necessari del processo produttivo come al riposizionamento dei prodotti – può avere delle conseguenze significative per le imprese già presenti e operanti sul mercato e anche per i nuovi entranti;

- *comportamenti* delle imprese già presenti su un dato mercato. Si è già verificato che imprese in posizione dominante sul mercato si siano comportate in maniera da rendere difficoltoso competere alle imprese nuove entranti e a quelle potenzialmente interessate all'entrata? Ad esempio, un'impresa dominante nel settore delle telecomunicazioni o in quello dell'energia elettrica può avere in passato negato l'accesso alla propria rete o averlo reso più disagiata.

In terzo luogo, se la regolazione proposta comprende norme sui prezzi di mercato, va riconosciuto che tale previsione può influenzare vari aspetti relativi all'esercizio di un'impresa. Come osservato nel paragrafo 4.2.4, i controlli sui prezzi che un'impresa può praticare possono avere effetti di vasta portata, quali l'abbassamento della qualità e della varietà di un prodotto, un minore tasso di entrata e la riduzione dell'efficienza produttiva, e la ritardata adozione delle tecnologie più innovative. Considerato ciò, se esistono restrizioni sui prezzi, dovrebbero essere valutate con un certo scetticismo e dovrebbero essere prese in seria considerazione possibili soluzioni alternative comportanti danni minori al funzionamento a lungo termine dei mercati.

Le considerazioni illustrate finora forniscono una migliore e più ampia comprensione di alcuni degli aspetti della valutazione concorrenziale nelle situazioni in cui vengono proposte nuove disposizioni legislative e regolamentari. Anche nel caso di regole già vigenti e sottoposte a revisione, tale valutazione può risultare preziosa. Il punto chiave è che la combinazione di tipi differenti di barriere può avere un significativo impatto sulla concorrenza; tale impatto può non essere evidente se ci si concentra solo su un tipo di barriera.

Alla luce di questa valutazione, le considerazioni che seguono consentono di comprendere in maniera più completa i possibili effetti sulla concorrenza.

### **5.1. Valutazione degli effetti sulle imprese già presenti sul mercato**

È importante comprendere con chiarezza come la regolazione può influenzare i vari aspetti dell'esercizio delle imprese, se la regolazione può comportare effetti significativamente e diversificati sulle diverse imprese già presenti sul mercato, e se i diversi effetti possono modificare in maniera sostanziale le relazioni concorrenziali

in modo tale da ridurre in maniera sensibile l'intensità della concorrenza su quel mercato.

- Valutare i costi di conformità alle previsioni della regolazione.
  - Quali sono le componenti dei costi che devono essere sopportati?
  - Tali costi, sono decritti meglio come fissi (o non ricorrenti) o come variabili (o ricorrenti)?
  - Quale entità hanno i costi in proporzione al fatturato annuo dell'impresa?
  - La risposta alla terza domanda varia in funzione delle dimensioni dell'impresa? Ad esempio, le imprese di minori dimensioni risentono di maggiori effetti negativi?
  - La risposta alla terza domanda dipende dall'anzianità del capitale dell'impresa in questione (vecchio, piuttosto che nuovo)? Ad esempio, le imprese con strutture produttive più vecchie subiscono maggiori effetti negativi?
- Si prendano in esame l'effetto della regolazione sull'uscita delle imprese dal mercato. Si osservi che, se l'uscita si riguarda molte imprese, ne può risultare una riduzione dell'intensità della concorrenza. Vari tipi di regolazione impongono costi sulle imprese già presenti e operanti sul mercato.
- Tali costi condurranno le imprese a uscire dal mercato?
- Quale tipo di imprese è più probabile che esca?

Siamo in grado di concludere se saranno le imprese di maggiori dimensioni o quelle di minori dimensioni a uscire? Possiamo trarre conclusioni sul fatto che saranno le imprese con impianti produttivi più vecchi a lasciare il mercato in questione?

Se si riesce a capire quale tipo di imprese è più probabile abbandoni il mercato in questione, si possono iniziare a comprendere i possibili cambiamenti della struttura del mercato.

- Si valuti l'effetto della regolazione sui possibili comportamenti anticoncorrenziali delle imprese già presenti sul mercato. Ad esempio, se la regolazione facilita la cooperazione e lo scambio di informazioni, può condurre a comportamenti collusivi tra le imprese, quali: fissazione dei prezzi, restrizioni alla quantità e allocazione delle quote di mercato. Sebbene la collusione possa comportare l'intervento delle autorità preposte all'applicazione della normativa sulla concorrenza, sarebbe utile evidenziare esplicitamente l'illegalità degli accordi di fissazione dei prezzi e di quelli relativi a comportamenti collusivi. Infine, se la storia pregressa dei mercati ci dimostra che la collusione si è già verificata, tale informazione andrebbe presa in considerazione nell'ambito del processo decisionale di formulazione della regolazione.

### **5.2. Valutazione dell'effetto derivante dall'entrata di nuove imprese su un mercato**

Al punto 3 sono stati discussi i vari tipi di nuovi entranti. È importante prendere nota delle risposte date alle domande seguenti. La regolazione restringe l'entrata:

- di tutti tipi di nuovi entranti? Ad esempio, se una regolazione limita il numero totale di farmacie ogni 5.000 abitanti, tale regolazione si applicherà a tutti i tipi di farmacie e limiterà la diffusione della concorrenza sul mercato in maniera molto esplicita.
- Di particolari tipi di imprese quali le imprese o gli impianti produttivi di nuova creazione? Si supponga che adeguarsi a una nuova regolazione in materia di tutela dell'ambiente comporti forti investimenti di capitale. In questo caso, è molto probabile che la regolazione colpisca maggiormente le imprese di minori dimensioni rispetto a quelle più grandi. È anche possibile che abbia un impatto negativo sulle categorie delle imprese e degli impianti produttivi di più recente creazione, piuttosto che sulle imprese che entrano sul mercato in esito a un processo di diversificazione. Gli effetti concorrenziali in questo caso possono essere più complessi. Ad esempio, dato che questo tipo di regolazione può comportare l'emergere di un insieme di imprese in posizione dominante, può di conseguenza facilitare la collusione.

Comprendere le conseguenze sull'entrata, e secondo il tipo di entrante, fornirà preziose indicazioni sul futuro grado di concorrenza nel mercato interessato.

### 5.3. *Valutazione dell'impatto sui prezzi e sulla produzione*

In questo caso prendiamo in esame i possibili canali attraverso i quali la regolazione proposta può *aumentare* i prezzi dei beni, dei servizi e la produzione nel mercato interessato.

- La regolazione in questione può imporre dei costi per i produttori. Aumenti dei costi di produzione comportano prezzi più elevati per i consumatori e una minore produzione per le imprese. Ciò, ad esempio, può verificarsi se vengono imposti nuovi standard ambientali o di sicurezza, che costringano le imprese a fare nuovi e onerosi investimenti. L'aumento di prezzo risultante non è ovviamente dovuto a nessun comportamento anti-concorrenziale. Ma tenere tutto ciò in considerazione può essere utile nel valutare quale percentuale dell'aumento totale del prezzo può essere dovuta ad aumenti dei costi piuttosto che a un possibile comportamento anticoncorrenziale o a un aumento del potere di mercato.
- La regolazione può causare l'uscita di imprese presenti sul mercato, può ridurre le future possibilità di entrata creando barriere e può limitare il grado di concorrenza sul mercato in questione. Tutto questo può condurre a un aumento del potere di mercato stesso esercitato dalle imprese che rimangono sul mercato e può comportare prezzi più elevati e una minore produzione.
- La regolazione può facilitare lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le imprese, conducendo alla collusione. Tutto ciò comporta prezzi più elevati e minore produzione.

Un obiettivo rilevante in questo ambito sarà quello di classificare i vari canali e ottenere delle risposte chiare alle domande seguenti:

- i prezzi pagati dai consumatori aumenteranno?
- In caso affermativo, quali sono i probabili principali e maggiori fattori che causeranno tale aumento dei prezzi?
  - Aumento dei costi di produzione?
  - Aumento del potere di mercato?
  - Possibilità che si verifichino comportamenti collusivi?

Sebbene la principale preoccupazione in questa sede è se si verificherà una riduzione della concorrenza sul mercato (dovuta, diciamo, a un minor numero di imprese presenti), è importante anche riconoscere che le varie disposizioni legislative e regolamentari possono avere effetti complessi. Nel caso dell'applicazione di nuovi standard in materia di tutela dell'ambiente, ad esempio, è relativamente chiaro che i prezzi possono subire un aumento se le imprese devono affrontare costosi investimenti per rispondere ai nuovi standard. Tuttavia, come già discusso in precedenza, le conseguenze potenziali dei nuovi standard possono includere l'uscita dal mercato delle imprese o un minore flusso di entrata delle stesse; ciò può finire per conferire un maggiore potere di mercato alle imprese restanti. In tal senso, un'elevazione degli standard di tutela dell'ambiente ha un effetto diretto sui prezzi dovuto all'aumento dei costi, e un effetto indiretto potenziale laddove i futuri aumenti di prezzo si verificano grazie all'aumento del potere di mercato risultante da una concorrenza più debole. Quando si esaminano le proposte di regolazione, si deve essere coscienti di tali complesse problematiche e si deve avere un'adeguata visione di tutte le questioni implicate.

#### **5.4. *Valutazione dell'impatto sulla qualità e varietà dei beni e dei servizi disponibili***

A un livello più generale, ogni regolazione che riduce la qualità e la varietà dei beni disponibili sul mercato è dannosa per il consumatore, salvi casi specifici in cui vengono introdotti standard minimi di prodotto al fine di ridurre rischi significativi associati al consumo o all'utilizzo del prodotto in questione. Il legislatore deve valutare se si verificherà un impatto negativo sulla qualità e sulla varietà del prodotto in questione e, in caso affermativo, se la regolazione risponde al test specifico di "interesse pubblico". La qualità e la varietà possono essere influenzate tramite vari meccanismi, quali:

- la regolazione che fissa standard minimi qualitativi, riducendo la varietà di beni presenti sul mercato. Sebbene ciò aumenti la qualità media, i prezzi di mercato pagati dai consumatori saliranno per riflettere tale qualità media più elevata. Un segmento di consumatori – ad esempio, coloro che preferiscono consumare beni di prezzo più basso e di qualità relativamente inferiore – sperimenterà una perdita di benessere.
- Se il mercato è composto da prodotti differenziati, allora la regolazione che causa l'uscita delle imprese può ridurre la varietà dei prodotti.

- Se la regolazione crea delle barriere all'entrata, allora il mercato non registrerà in futuro l'aumento di varietà dei beni disponibili che si sarebbe potuto verificare se l'entrata fosse stata più agevole.

Nel complesso, un mercato in cui la varietà e la qualità risultassero ridotte può comportare dei significativi effetti negativi sui consumatori. Tali effetti negativi devono essere attentamente compensati dal raggiungimento degli obiettivi socio-economici che la regolazione in questione si prefigge.

### **5.5. Valutazione dell'effetto sull'innovazione**

Per comprendere appieno l'impatto sull'efficienza dell'esercizio di un'impresa e sull'innovazione, si può applicare la seguente regola empirica approssimativa:

- se la regolazione in questione crea delle barriere all'entrata e causa l'uscita delle imprese dal mercato, è molto probabile che comporti una riduzione della concorrenza sul mercato. L'assenza di concorrenza può incoraggiare le imprese già presenti sul mercato a essere meno efficienti e può ridurre gli incentivi a innovare. Come discusso in precedenza, sono vari i tipi di regolazione che possono avere tali implicazioni. Ad esempio:
  - le clausole sui diritti acquisiti che offrono alle imprese già presenti sul mercato una protezione significativa e di lunga durata, e che possono comportare un'entrata ridotta sul mercato e il perdurare di processi produttivi poco efficienti;
  - i divieti all'attività pubblicitaria possono creare dei mercati in cui vi è una scarsa concorrenza, che comporta una mancanza di incentivi a innovare e ad attuare politiche più efficienti;
  - le restrizioni al flusso di beni e servizi tra diverse regioni possono ridurre la concorrenza e favorire strutture produttive inefficienti.

Un ulteriore, rilevante questione riguarda i costi imposti dalla regolazione. Se questi ultimi sono notevoli, possono avere un impatto negativo sulle spese sostenute dalle imprese, per progetti di ricerca e sviluppo e altre attività finalizzate all'innovazione, dato che le risorse finanziarie originariamente destinate a tali attività devono essere trasferite per soddisfare nuovi criteri fissati dalla regolazione.

### 5.6. *Valutazione dell'impatto sulla crescita del mercato*

Vi sono due caratteristiche primarie della regolazione che possono comportare conseguenze negative sulla crescita:

- se la regolazione impone dei costi elevati sulle imprese già presenti sul mercato e sui potenziali entranti;
- se la regolazione crea delle barriere all'entrata e ostacola la concorrenza.

Le questioni relative alla crescita del mercato possono essere esaminate considerando la crescita della produzione e delle vendite come anche gli investimenti effettuati per nuovi impianti produttivi, attrezzature o macchinari. L'analisi di tali aspetti è direttamente collegata alle problematiche relative all'entrata e all'uscita evidenziate nei paragrafi precedenti.

### 5.7. *Valutazione dell'effetto sui mercati collegati*

È importante comprendere che a parte l'influsso diretto sul mercato in questione, la regolazione può influenzare anche i mercati a valle e quelli a monte. Ad esempio, si supponga che una regolazione imponga una riduzione dei gas di scarico delle automobili e quindi determini un aumento dei costi di produzione per le imprese automobilistiche, le quali devono soddisfare questi nuovi standard. Sebbene la regolazione in questione avrà ovviamente un effetto diretto sulla produzione e sui prezzi del settore delle automobili, influenzerà però anche, in maniera indiretta, vari mercati, quali quello dei rivenditori di automobili, i fornitori di fattori della produzione come la gomma, l'acciaio o le componenti elettroniche. Inoltre, vi saranno ripercussioni anche per il settore dei prodotti petroliferi, in quanto potrebbero doversi aggiungere nuovi additivi alla benzina o apportarsi modifiche al processo di raffinazione al fine di soddisfare gli standard in materia di emissioni recentemente approvati. Ignorare gli effetti sui mercati a monte e su quelli a valle – o sulla “filiera” – può, in certe circostanze, comportare una significativa sottovalutazione degli effetti negativi sulla concorrenza e sul benessere dei consumatori<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup>. Vi sono altri modi in cui si può riflettere su come i mercati si relazionino reciprocamente. Ad esempio, due prodotti possono non essere esattamente uguali e possono essere soggetti a diversi regimi regolamentari, ma comunque essere in concorrenza tra loro per lo stesso sottoinsieme di compratori. Una regolazione penetrante in una certa area può fornire un vantaggio concorrenziale “artificiale” a

Per misurare adeguatamente l'impatto della regolazione, si dovrebbero esaminarne gli effetti su tutti i mercati collegati, a monte come a valle. La procedura potrebbe essere considerata come composta da due parti:

- una valutazione preliminare effettuata per identificare i mercati che potrebbero essere influenzati e se vi possono essere dei significativi effetti a monte o a valle sulla concorrenza.
- Se la risposta al punto precedente è positiva, allora, per la completezza della valutazione concorrenziale, i punti da 5.1 a 5.6 illustrati sopra devono essere verificati per ognuno dei mercati collegati interessati.

#### **5.8. Sintesi sull'impatto complessivo delle disposizioni legislative e regolamentari**

Evidenziare le conclusioni alle quali si è giunti per il mercato *primario* preso in considerazione:

- prezzi e produzione;
- varietà e qualità del prodotto;
- efficienza;
- innovazione.

Evidenziare le conclusioni alle quali si è giunti per i mercati *collegati* (a monte e a valle) che possono essere interessati. Tutte le valutazioni relative ai mercati collegati devono essere effettuate solo se vengono riscontrati significativi effetti negativi sulla concorrenza per il mercato primario e richiamandosi alla procedura illustrata in precedenza al punto 5.7. Come nel caso del mercato primario, la sintesi deve comprendere gli effetti su:

- prezzi e produzione;

---

imprese operanti in altri settori. Si prenda in considerazione il caso delle barche a motore e delle moto d'acqua in Canada. Le moto d'acqua sono soggette a un tipo di regolazione molto diverso rispetto alle barche a motore, anche se entrambe sono stretti sostituti per una certa tipologia di utenti. Un altro esempio è costituito dalla normativa vigente in Canada per il settore delle vendite immobiliari, che richiede la fornitura di interi "pacchetti" di servizi solo in quanto il legislatore non si è reso conto che tali servizi possano essere altrettanto facilmente forniti separatamente.

- varietà e qualità del prodotto;
- efficienza;
- innovazione.

### 5.9. *Alternative disponibili alla regolazione proposta, caratterizzate da minori restrizioni ai mercati*

In molti casi, le disposizioni legislative e regolamentari possono essere riconsiderate per minimizzarne il danno alla concorrenza. Sebbene per alcuni tipi di restrizioni possa essere raggiunto un ampio consenso relativamente alla natura delle alternative disponibili, in altri casi le questioni sono più complesse e devono essere valutate caso per caso. Si prendano in considerazione i due seguenti esempi ipotetici:

1. Restrizione: divieto assoluto di qualsiasi forma di *pubblicità*. A parte alcuni tipi di prodotti quali i prodotti da fumo e gli alcolici, le limitazioni poste alla pubblicità dovrebbero essere considerate in maniera molto scettica. Le alternative disponibili comprendono:
  - a) revoca di tutte le restrizioni alla pubblicità;
  - b) consentire tutta la pubblicità non comparativa;
  - c) consentire tutta la pubblicità non comparativa e quella comparativa, assoggettando quest'ultima alla verifica dei vanti pubblicitari;
  - d) consentire tutta la pubblicità ma assoggettandola al criterio che non sia ingannevole o menzognera.

Nella maggior parte dei casi, le opzioni c. e d. possono rappresentare la soluzione ideale.

2. Proposta di regolazione presa in esame: fissazione di nuovi standard per le emissioni ambientali e concessione di un'esenzione della durata di dieci anni a tutte le imprese già presenti sul mercato. In questo caso, i nuovi standard per le emissioni devono essere considerati come un dato quando si valutano gli effetti concorrenziali. Le alternative che potrebbero essere prese in considerazione comprendono (per maggiori dettagli sui punti di seguito elencati, si veda il paragrafo 4.2.3 relativo alle clausole sui diritti acquisiti):

- a) se rilevante, la possibilità di non concedere l'esenzione deve essere presa in considerazione;
- b) esentare tutte le imprese già presenti sul mercato, ma ridurre il numero di anni per quali l'esenzione è concessa;
- c) esenzioni basate sull'anzianità del capitale delle imprese. L'effetto di anzianità può essere combinato con la durata dell'esenzione:
  - i) minore periodo di esenzione per le imprese con maggiore anzianità di capitale;
  - ii) esenzione più prolungata per le imprese con anzianità di capitale più ridotta.
- d) Periodi di esenzione differenziati per le imprese di dimensioni minori rispetto a quelle di dimensioni maggiori.

Le alternative alle clausole sui diritti esclusivi possono comprendere anche la variazione del periodo di adeguamento (esenzione) e la modulazione della sua durata in funzione delle caratteristiche delle imprese, quali l'anzianità del capitale e la dimensione.

Per completare questa parte della valutazione, si identifichino le modalità alternative per strutturare la proposta di regolazione. Per ognuna delle alternative proposte:

- valutare gli effetti concorrenziali;
- comparare le alternative rispetto ai loro effetti sulla concorrenza;
- ordinare le opzioni con l'obiettivo di massimizzarne i benefici e al contempo minimizzarne le restrizioni.

Si conclude questa parte sottolineando una questione rilevante. Un problema che varie disposizioni legislative e regolamentari presentano è che sebbene esse possano avere effetti benefici in un certo momento e in determinate situazioni, tendono a durare troppo a lungo sfociando nel protezionismo. Questo, ad esempio, può essere il caso delle farmacie in molti Paesi, dei vari tipi di regolazione della distribuzione commerciale e dei servizi professionali. Questo problema esiste anche in altri tipi di decisioni regolamentari, quali le clausole sui diritti acquisiti, nel caso in cui si conceda un prolungato periodo di esenzione dall'applicazione di

determinate norme, che può risultare in una notevole distorsione degli incentivi di mercato e danneggiare la concorrenza. Nel complesso, è cruciale per i governi realizzare che la componente “tempo” è una variabile rilevante quando si deve formulare una regolazione e questo concetto deve essere chiaramente riconosciuto. Quando possibile, il periodo di validità di una disposizione legislativa o regolamentare dovrebbe essere adattato a bisogni specifici e non eccedere quanto strettamente necessario.

## **6. Gli stadi della valutazione**

La valutazione degli effetti concorrenziali si articola in due stadi. Il primo comprende una valutazione iniziale che può essere portata a termine nell’ambito di un ragionevole periodo di tempo per cogliere le possibili problematiche concorrenziali. Se a questo stadio emerge la possibilità che si verifichi un significativo danno alla concorrenza, è necessario prevedere un secondo stadio di valutazione più dettagliato. Se la valutazione condotta nel secondo stadio rivela che la misura e la portata dell’impatto sulla concorrenza sono ampi, si dovrebbero prendere in considerazione una revisione esterna dell’analisi, condotta dall’istituzione governativa e una collaborazione con le autorità di concorrenza nazionali.

### **6.1. La valutazione iniziale**

Questo stadio di valutazione comprende un esame iniziale per stimare la misura e la portata del possibile danno alla concorrenza. La valutazione iniziale si focalizzerà sul mercato primario preso in considerazione. Non sarà fatto alcun tentativo di valutare il danno alla concorrenza sui mercati collegati, sia a monte che a valle (come indicato precedentemente al paragrafo 5.7). Durante la valutazione iniziale, non ci si attende un utilizzo esteso di dati né la loro analisi.

Per effettuare una valutazione iniziale, un funzionario può rivedere il test concorrenziale illustrato nei *Principi per la valutazione dell’impatto concorrenziale*, per valutare se una proposta di regolazione può avere significativi impatti anti-concorrenziali. Il test concorrenziale pone una serie di semplici domande finalizzate a evidenziare il potenziale effetto anticoncorrenziale anche in assenza di una conoscenza specifica del settore interessato. La maggior parte degli strumenti regolatori non sollevano significative problematiche concorrenziali.

L’obiettivo sarà quello di sottoporre le varie disposizioni legislative e regolamentari a un’attenta, anche se iniziale, analisi del possibile danno che potrebbero apportare alla concorrenza. Anche **una** sola risposta affermativa a una delle domande poste dal test concorrenziale giustificherà un’analisi ancora più

accurata della disposizione presa in considerazione, in quanto la risposta affermativa segnala una possibile problematica concorrenziale significativa. Ciò darà l'avvio a una "valutazione completa" come illustrato nel seguente paragrafo 6.2.

Molte disposizioni legislative e regolamentari possono risultare complesse nella loro struttura (ad esempio, le clausole sui diritti acquisiti e la regolazione in materia di contenuti e standard) e richiederanno un'attenta valutazione al fine di stimare il possibile danno alla concorrenza. Tuttavia, vi sono alcune disposizioni legislative e regolamentari per le quali è più facile sostenere che limitino la concorrenza, a meno che non vi sia una cogente giustificazione in termini di interesse pubblico. Quest'ultimo tipo di disposizioni legislative e regolamentari merita un attento esame e comprende:

- pubblicità. Ci si dovrebbe focalizzare innanzitutto sulla repressione della pubblicità ingannevole o menzognera. Inoltre, imporre delle restrizioni alla pubblicità per prodotti quali gli alcolici o il tabacco può avere una solida giustificazione di tutela dell'interesse pubblico, collegata alla salute e al consumo di tali sostanze da parte dei minori. A parte queste considerazioni, le restrizioni alla pubblicità dovrebbero essere sempre considerate con grande scetticismo;
- esenzione dall'applicazione della normativa sulla concorrenza. L'esenzione parziale o completa di settori potenzialmente concorrenziali o di specifiche imprese dall'applicazione della normativa sulla concorrenza deve essere assolutamente evitata. La giustificazione di tutela dell'interesse pubblico per tale esenzione spesso risulta non trasparente;
- esplicite restrizioni all'entrata su un certo mercato dovrebbero essere considerate con un certo scetticismo a meno che non sussistano impellenti giustificazioni di tutela dell'interesse pubblico.

Inoltre, se la proposta in questione richiede una qualsivoglia forma di restrizione sui prezzi dei beni e dei servizi, questa deve essere considerata in maniera molto accurata, dato che può comportare effetti dannosi ed estesi sul funzionamento a lungo termine e sul rendimento dei mercati. Come osservato al paragrafo 4.2.2, le restrizioni sui prezzi dovrebbero essere sempre evitate quando possibile.

## **6.2. *La valutazione completa***

Una valutazione completa deve essere condotta se la valutazione iniziale suggerisce che la regolazione in questione comporti un potenziale danno alla

concorrenza nel settore interessato. Un aspetto in particolare richiede un'accurata analisi, ed è la questione relativa ai costi.

Un tema comune a molti strumenti regolatori è che impongono dei costi sugli operatori del mercato. La questione dei costi imposti dalla regolazione sulle imprese presenti sul mercato e sui potenziali nuovi entranti è rilevante e sarà affrontata in dettaglio nell'ambito delle valutazioni standard della regolazione e relative all'analisi costi/benefici. La fissazione dei contenuti e degli standard di un prodotto, la concessione di clausole sui diritti acquisiti, l'imposizione di costi di trasferimento e il riposizionamento dei prodotti, tra l'altro, possono imporre dei costi notevoli alle imprese. Ciò che risulta importante è che tali costi possono essere significativi e asimmetrici. Ad esempio, le imprese di dimensioni minori possono subire un pregiudizio più rilevante se i nuovi standard di qualità o di tutela dell'ambiente le costringono a incorrere in onerosi nuovi investimenti e spese relative a progetti di ricerca e sviluppo, oppure nel caso in cui si verificano degli effetti asimmetrici causati dalla diversa anzianità dei capitali delle varie imprese. Se un'impresa ha acquisito un capitale in tempi piuttosto recenti, presumendo che sarebbero rimaste vigenti le vecchie norme, allora i costi che dovrà affrontare per conformarsi alla nuova regolazione potrebbero essere più significativi rispetto a quelli nei quali incorrono le imprese concorrenti il cui capitale è più vecchio e comunque necessitava una sostituzione. Quindi, per molti strumenti regolatori, stimare i costi derivante della regolazione è di capitale importanza per valutarne anche gli effetti concorrenziali. In quest'ottica, esistono chiare sinergie tra il processo standard di valutazione di una regolazione e la valutazione concorrenziale, dato che la stima dei costi imposti dalla regolazione è una parte della valutazione standard costi/benefici. I dati e le informazioni ottenute grazie alla valutazione della regolazione possono essere utilizzati per effettuare delle stime sul livello dei costi da essa derivanti e sulle circostanze se tali costi possano essere asimmetrici.

In alcuni casi, la valutazione dei costi è relativamente agevole, ma in altri porrà dei problemi significativi. Ad esempio, se una nuova normativa in materia di tutela dell'ambiente, che interessa le imprese produttrici di energia elettrica, richiede l'utilizzo di nuove apparecchiature come filtri anti-inquinamento, i costi necessari per conformarsi a questa previsione saranno rapidamente calcolabili. In altri casi, come ad esempio la regolazione dei contenuti o degli standard di un prodotto, per i quali è necessario incorrere in spese relative a progetti di ricerca e sviluppo, la stima dei costi può risultare più complessa. La valutazione dell'ammontare dei costi e se questi ultimi possono avere un impatto asimmetrico sulle imprese interessate, a seconda del tipo di impresa e del tipo di capitale di cui esse dispongono, deve essere effettuata caso per caso. Ciò che risulta chiaro è che una valutazione di questo genere può essere estremamente rilevante ai fini della valutazione degli effetti della

regolazione sull'entrata, l'uscita o il futuro grado di concorrenza su un dato mercato.

Valutare se una regolazione potrebbe:

1. Imporre barriere all'entrata di nuove imprese su un mercato.

La regolazione che esplicitamente restringe l'entrata o impone barriere al flusso di beni e servizi è una fattispecie piuttosto evidente. Altri interventi che si candidano a rientrare in tale categoria – cui ci si può riferire come restrizioni implicite all'entrata – comprendono le normative che fissano contenuti e standard dei prodotti, che istituiscono clausole sui diritti acquisiti, che concedono o estendono diritti esclusivi, che impongono costi di trasferimento e il ri-posizionamento dei prodotti.

2. Costringere alcuni tipi di imprese (ad esempio, quelle di dimensioni minori) a uscire da un mercato.

Comprese in questa categoria saranno la fissazione di nuovi standard o contenuti per un certo prodotto, l'istituzione di clausole sui diritti acquisiti, la concessione o l'estensione di diritti esclusivi, l'imposizione di costi di trasferimento, nuove regole (implicite o esplicite) sul flusso di beni e servizi in mercati locali o regionali e il riposizionamento del prodotto.

3. Aumentare i prezzi di beni e servizi.

Le deduzioni che è possibile fare su questo punto derivano, in parte, dai precedenti punti 1. e 2.. Ad esempio, se una particolare forma di restrizione restringe l'entrata o costringe all'uscita, vi è la possibilità che i prezzi aumentino. Inoltre, esiste anche la possibilità che i prezzi aumentino in caso di restrizioni alla pubblicità; se meccanismi che consentono una più agevole cooperazione tra imprese portano a comportamenti collusivi; e se i meccanismi di auto-regolazione comportano il coordinamento dei prezzi e la collusione; e infine, se interi settori economici o particolari tipi di imprese vengono esentati in tutto o in parte dall'applicazione della normativa sulla concorrenza.

4. Ridurre la varietà dei prodotti.

Come per il punto 3., le osservazioni su questo punto possono essere, in parte, dedotte dai precedenti punti 1. e 2.. Ad esempio, se una determinata disposizione legislativa o regolamentare può limitare la concorrenza riducendo l'entrata o costringendo all'uscita, esiste la possibilità che il mercato subisca una riduzione della varietà dei prodotti disponibili.

5. Aumentare in maniera significativa la concentrazione sul mercato rilevante.

È utile disporre di una più accurata descrizione dello specifico mercato (interessato) e di una valutazione del potenziale aumento del grado di concentrazione, per stimare la possibilità che si verifichino comportamenti anti-concorrenziali. Le questioni delineate nel capitolo 3 erano relative alla definizione e alla concentrazione del mercato, e l'Appendice A illustra le questioni di misurazione. Come già accennato nel corso di questo documento, è importante rilevare che sebbene i dati relativi alla concentrazione del mercato costituiscano un utile punto di partenza per l'analisi, un'adeguata valutazione degli effetti del potere di mercato deve prendere in considerazione le questioni relative alle barriere all'entrata e ai comportamenti concorrenziali assunti dalle imprese presenti sul mercato. Ad esempio, un elevato grado di concentrazione sul mercato rilevante, se combinato a elevate barriere all'entrata, comporterà la probabilità significativa che sussista un potere di mercato.

6. Ridurre l'innovazione.

Nel capitolo 5 sono state delineate delle linee guida generali relative a tale questione. Esse comprendono la valutazione dell'entrata e dell'uscita e l'ammontare dei costi imposti dalla regolazione sulle imprese. Se la conseguenza della regolazione è una riduzione della concorrenza sul mercato, ciò può comportare una diminuzione dell'innovazione. Inoltre, se i costi incorsi dalle imprese per adempiere alle nuove prescrizioni regolamentari sono elevati, ciò può determinare un trasferimento delle risorse finanziarie originariamente destinate all'innovazione.

7. Influenzare i mercati a valle e a monte.

Questa questione è stata discussa nel paragrafo 5.7. L'impatto sui mercati collegati può essere valutato in due stadi, proprio come accade per il mercato originariamente preso in considerazione.

### **6.3. *Alternative proposte***

Come osservato nel capitolo 5, devono essere delineate delle alternative alla proposta di regolazione e deve essere effettuata una valutazione delle possibili problematiche concorrenziali a esse connesse.

## 7. Osservazioni conclusive

Sempre tenendo ben presenti gli obiettivi sociali ed economici di interesse generale, la valutazione dell'impatto delle disposizioni legislative e regolamentari sulla concorrenza nel mercato può servire a realizzare importanti obiettivi economici. Le economie prosperano quando i mercati sono relativamente concorrenziali, poiché ciò obbliga le imprese a essere più efficienti e innovative. I ritorni nel lungo periodo per l'economia nazionale possono essere rilevanti in termini di una migliore allocazione delle risorse, prezzi più bassi, una migliore posizione competitiva rispetto ai partner commerciali e una maggiore crescita economica e benessere dei consumatori. Storicamente, quando si formula la regolazione, i governi in genere non prestano molta attenzione all'impatto che la normativa in questione può avere sul grado di concorrenza nel mercato. Sebbene gli effetti concorrenziali non possano soppiantare alcuni dei meritevoli obiettivi sociali ed economici desiderati e perseguiti dalla regolazione, si sta sempre più riconoscendo che minimizzare gli effetti negativi sulla concorrenza può comportare vantaggi significativi. Negli ultimi anni, molti governi nazionali hanno avviato processi di valutazione dei pro e dei contro di varie disposizioni legislative e regolamentari al fine di ridurre il danno alla crescita economica e al benessere del consumatore.

Sebbene le iniziative volte ad accrescere l'efficienza della regolazione stiano conquistando terreno, sono disponibili solo sporadiche indicazioni su come valutare l'impatto delle diverse disposizioni legislative e regolamentari sulla concorrenza. Questo documento rappresenta un importante passo in avanti per colmare questa lacuna.

Questo documento muove dalle nozioni e dal quadro generale utilizzati nell'applicazione della normativa sulla concorrenza, per fornire una più completa comprensione delle questioni chiave dal punto di vista concorrenziale. Si discutono vari tipi di disposizioni legislative e regolamentari che hanno il potenziale di limitare indebitamente la concorrenza, e si definisce un quadro generale di indicazioni destinate ai legislatori e ai funzionari governativi per la valutazione dell'impatto sulla concorrenza. Nel discutere dei vari tipi di regolazione, il presente documento fornisce anche alcune proposte sulle modalità di valutare gli effetti concorrenziali e minimizzarne le conseguenze negative.

Le indicazioni fornite in questo documento sono volte a fornire delle nozioni introduttive in ordine alle tematiche concorrenziali ai funzionari che si occupano di regolazione, ai quali è richiesto di esaminare gli impatti sul mercato delle normative e di altre azioni intraprese dai governi o da ordini professionali. Da un lato, l'approccio delineato in questa sede può probabilmente essere incluso come ulteriore

elemento nell'ambito di un più ampio processo di valutazione dell'impatto della regolazione. In questo caso, ci si attende che una valutazione concorrenziale dettagliata sia giustificata solo nei casi in cui si verifica la possibilità di significativi e dannosi impatti sulle condizioni concorrenziali del mercato. D'altro canto, l'approccio qui delineato può anche essere utilizzato semplicemente per consentire ai legislatori e ai politici di considerare in maniera più completa gli impatti sulla concorrenza delle varie disposizioni legislative e regolamentari. Nel complesso, il quadro di riferimento della valutazione concorrenziale illustrato in questo documento può aiutare i funzionari che si occupano di regolazione ad arricchire le proprie conoscenze relative ai concetti e agli strumenti dell'applicazione della normativa sulla concorrenza e quindi a utilizzarli per valutare al meglio l'impatto della regolazione.

In generale, le valutazioni concorrenziali che si concentrano sulle stime dell'impatto sui risultati del mercato delle politiche governative, delle norme e delle restrizioni imposte dagli ordini professionali possono rappresentare un prezioso fattore per aumentare l'efficacia e l'efficienza delle disposizioni legislative e regolamentari e comportare un miglioramento dei risultati per i consumatori e un più elevato benessere e crescita economici.

## BIBLIOGRAFIA

- Annan, Richard “Merger Remedies in Canada,” Annual Competition Law Conference, Canadian Bar Association, Québec, 4 novembre 2005.  
Disponibile presso  
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&lg=e>
- Ascher, Bernard. “Toward a borderless market for professional services.” American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, e Vernon Henderson. “Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries,” *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. “India's Competition Policy: An Assessment,” Working paper, 2003. Disponibile presso SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. “Entry and Competition in Concentrated Markets,” *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. “Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law,” *China Business Review*, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaaccharoff, George Lowenstein, Ted O’Donoghue, e Matthew Rabin, “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Assymmetric Paternalism’ ” *University of Pennsylvania Law Review* 151, 3 gennaio 2003, 1211-1254.
- Cassidy, B. “Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?” Speech, Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri e Giorgio Tanasso. “Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare,” Working paper, Università di Pavia, settembre, 2001.
- Caves, Richard. “Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms,” *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.

- Clyde, P.S. e J.D. Reitzes. "The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences." United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, dicembre, 1995.
- Czech Business Weekly. "Beer Spat Brewing in E.U.," gennaio, 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. e Pearson, K. "Reforming the Regulation of the Professions," National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. "The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union," Commissione Europea, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., e Schleifer, A. "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts e Larry Samuelson. "Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing," *RAND Journal of Economics* 19, 1988, p.495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). Competition Policy in Europe. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. "Competition and price dispersion in international long-distance calling," *Journal of Regulatory Economics* 29, 2006, 303-317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, e Bruce Peterson, "Financing Constraints and Corporate Investment," *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141-195.
- Financial Times (14 aprile), 2006. "GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body."
- FTC, "The Strength of Competition in the Sale of Rx Contact Lenses: An FTC Study," Federal Trade Commission, febbraio, 2005.
- Gabaix, X., D. Laibson e H. Li, "Extreme Value Theory and the Effects of 27 Competition on Profits" Working Paper, marzo, 2005.
- Ghosal, Vivek. "Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provisions be Repealed?" *World Competition Law and Economics Review*, 2002, p.205-222.

- Ghosal, Vivek. "Regime Shift in Antitrust," Working Paper, Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. "Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations," *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, e Andrei Schleifer. "A Case for Quantity Regulation," National Bureau of Economic Research, Working Paper N. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, e David Ray. "Trade and Citizenship Barriers and Decentralization," *The Indonesian Quarterly* 3, settembre, 2000.
- Goodwin, Edward. "Quantitative Restrictions and EC Environmental Law," *Environmental Focus*, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Government of Australia. "Competition Principles Agreement," Clause 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, E-Commerce Times, 29 giugno, 2000.  
<http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13–38.
- Homma, T. "Japan Fair Trading Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21<sup>st</sup> Century," Commissioner's Speech, 2002.
- International Air Transport Association. "Comments on DG-Competition Consultation Paper Concerning Commission Regulation 1617/93U," (versione non confidenziale) 2004.  
<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>
- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," intervento predisposto per la National Transport Commission, novembre, 2003.
- King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Congressional Research Service Report for Congress, 2003.

- Kleiner, Morris, e Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.
- Lacko, J. e J.K. Pappalardo, "Improving Consumer Mortgage Disclosures – An Empirical Assessment of Current and Proptotype Disclosure Forms," Staff Report of the FTC's Bureau of Economics, giugno, 2007.
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Working Paper Ludwig-Maximilians University (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," New York Times News Service, 9 agosto, 2003.
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Intervento presentato alla Conferenza annuale su "Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation," settembre, 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, p. 49-50, 2003.
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.
- MacAvoy, Paul. Industry Regulation. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, Employment Performance, Washington D.C.: McKinse and Company, 1994.
- Motta, M. Competition Policy. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Napoli, Italia, 28 settembre, 2002.
- New York Times. "FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary," 8 ottobre, 1974.
- Netz, Janet. "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

- NordREG. "The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles," Nordic Energy Regulators, 2006.
- Office of Fair Trading (UK). "Switching Costs," Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies), Rapporto predisposto per l'Office of Fair Trading e il Department of Trade and Industry dal National Economic Research Associates, aprile 2003.
- Office of Fair Trading (UK). "The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK," gennaio 2003.
- Ogando, Joseph. "Safety Nets," *Design News*, 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis," 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform," 1999.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition in Local Services: Solid Waste Management," 2000.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry," 2001.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance," 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Impact Analysis: Inventory," 2004.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance," 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition on Merits," 2005.
- Panchapakesan, Bala. "Repositioning in Tough Economic Times," *PaperAge*, ottobre 2003, p.34-37.
- Perloff, J.M. e S.C. Salop, "Equilibrium with Product Differentiation" *Review of Economic Studies* vol. 52, 1985, p.107-120.

- Pitofsky, Robert. "Self Regulation and Antitrust," Discorso del Presidente della U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Richardson, J.D., e Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. "Information Regulation (Including Regulation of Advertising," in Bouckaert, Boudewijn e De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. "A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market," Observatoire Français des Conjonctures Économiques, gennaio 2006.
- Sappington, David e Gregory Sidak. "Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities," in Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.
- Schiffirin, Anya. "Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope," (1 dicembre 2000). Disponibile presso <http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, e James Love. "Regulation of the Legal Profession," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59.
- Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1992.
- Sutton, John. Technology and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm e Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, January 2000. Disponibile presso <http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- U.S. FAA, "Airport Business Practices and their Impact on Airline Competition," U.S. Federal Aviation Association, Task Force Study, ottobre 1999. Disponibile presso <http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.

Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Discorso del CONSIGLIERE GENERALE DELLA the General Counsel U.S. Federal Trade Commission, 1998.

Viscusi, W.K., Harrington, J.E., e Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press, 2005.

Vita, Michael G. "Regulatory restrictions on selective contracting: an empirical analysis of 'any-willing-provider' regulations," *Journal of Health Economics* 20, 2001, 955-966.

Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," Research Internship Papers, Centre for Civil Society, 2001.

White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" *The American Banker*, 29 giugno 2001.

Wilson, Chris M. e Catherine Waddams Price, "Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit," ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia August 2005. Disponibile presso <http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>

## APPENDICE A

### DEFINIZIONE DEL MERCATO E ANALISI DELLA STRUTTURA

Nel caso in cui una regolazione appaia avere significativi effetti negativi sulla concorrenza, potrebbe essere utile effettuare un'analisi più formale del mercato rilevante interessato e della sua struttura nell'ambito dei due stadi della valutazione più dettagliata. Tale tipo di analisi è abbastanza simile a quelle condotte in genere dalle autorità di concorrenza, quindi può essere utile avviare consultazioni con altre istituzioni governative che posseggano un'esperienza relativa alla politica della concorrenza<sup>1</sup>.

Una valida domanda che vale la pena porsi è la seguente: perché l'analisi formale di un mercato e la definizione della sua struttura dovrebbero essere di aiuto nella valutazione concorrenziale delle regolazioni? Uno degli obiettivi dell'analisi

---

<sup>1</sup>. La normativa pro-concorrenziale si sta affermando sempre di più e viene efficacemente applicata in molti Paesi. L'Unione europea ha assistito a rilevanti cambiamenti nel campo dell'applicazione delle norme antitrust e delle richieste di maggiore vigilanza per assicurare la concorrenzialità dei mercati. I contributi di Eekhoff (2004) fanno il caso della vigilanza esercitata dalla politica della concorrenza sui settori recentemente deregolamentati in Europa, al fine di assicurarne la concorrenza e la crescita. L'applicazione di accordi di fissazione di prezzo si è molto modificata in Europa; Harding e Joshua (2004) illustrano in dettaglio i cambiamenti. Motta (2004, p. 9-17) fornisce una rassegna della politica della concorrenza in vari Paesi europei e le azioni intraprese nell'Unione europea, in Giappone e in Australia hanno, ad esempio, nuovamente enfatizzato l'efficacia della politica della concorrenza e hanno avviato un dibattito in materia di armonizzazione delle varie leggi con quelle dei propri maggiori partner commerciali (Cassidy, 2001; Homma, 2002; OECD, 1999; e Richardson e Graham, 1997). Gli Stati Uniti hanno messo a segno significativi interventi di repressione dei cartelli durante l'ultimo ventennio; Ghosal (2006) discute di tali cambiamenti. La Cina dovrebbe ha approvato la propria normativa sulla concorrenza tra il 2006 e il 2007, dopo circa dieci anni di consultazioni (Bush, 2006). L'India ha approvato una nuova legge sulla concorrenza nel 2002 e ha istituito la propria Commissione per la Concorrenza (Bhattacharjea, 2003). In un tale contesto, si possono verificare rilevanti sinergie tra chi applica la normativa sulla concorrenza e chi si occupa di valutazione della regolamentazione.

formale sarebbe quello di valutare la possibilità che si verificano comportamenti anti-concorrenziali e si eserciti il potere di mercato.

Come descritto in varie parti al punto 4, molteplici tipi di norme e regolamentazioni possono comportare barriere all'entrata e uscite di imprese dal mercato, il che comporta cambiamenti nella struttura del mercato stesso. La riduzione del flusso di entrata e/o l'aumento delle uscite delle imprese può accrescere in maniera significativa il grado di concentrazione del mercato stesso e la possibilità di esercizio del potere di mercato e di comportamenti anti-concorrenziali. Nella misura in cui il grado di concentrazione del mercato è legato alla possibilità di comportamenti anti-concorrenziali, vale la pena esaminare formalmente la questione. L'ormai classico articolo scritto da Hay e Kelley (1974), ad esempio, dimostra i chiari collegamenti esistenti tra la struttura dei mercati – poche imprese presenti e un elevato grado di concentrazione – e l'emergenza di comportamenti quali il coordinamento dei prezzi e delle quantità (collusione). Una volta che il mercato rilevante è stato formalmente definito, allora, coerentemente con le linee guida nazionali relative ai limiti critici del grado di concentrazione, può essere effettuata una valutazione del possibile danno arrecato alla concorrenza. Ancora una volta si sottolinea che sebbene i dati del grado di concentrazione sono utili per valutare la possibilità di esercizio del potere di mercato, una valutazione completa degli effetti di tale potere deve tener conto anche delle questioni relative alle barriere all'entrata e ai comportamenti concorrenziali delle imprese.

Di seguito esamineremo il processo di definizione del mercato rilevante. Una domanda fondamentale da porsi è: il prodotto venduto da un'impresa rappresenta un valido sostituto rispetto a quello venduto da un'altra impresa? La misura in cui i due prodotti sono validamente sostituibili dipende da fattori quali le caratteristiche del prodotto e quelle geografiche del mercato in questione. Si prendano in considerazione alcuni esempi:

- le autovetture sono prodotti altamente differenziati in termini di caratteristiche. I consumatori che acquistano grosse macchine di lusso come la Rolls Royce non sono gli stessi che cercano di acquistare un'utilitaria come la Smart. In altre parole, queste due tipologie di autovetture non vengono in genere considerate dai consumatori come sostituibili l'una con l'altra. Di contro, i cereali prodotti in due aziende agricole limitrofe possono virtualmente risultare identici di sapore e di caratteristiche, nel qual caso i consumatori li tratterebbero come buoni, se non perfetti, beni sostituibili.

- Un'impresa che venda l'energia elettrica da lei prodotta in Norvegia non si trova in concorrenza con un'impresa che vende la propria produzione di energia elettrica in Portogallo. Ugualmente, le imprese produttrici di energia elettrica nello stato della California non sono in concorrenza con quelli presenti sul territorio della Florida. Le restrizioni poste alla trasmissione di energia elettrica garantiscono che tali mercati siano geograficamente separati. In altre parole, la fornitura di energia elettrica in un mercato non può essere sostituibile con quella dell'altro, geograficamente separato, mercato. Di contro, le matite utilizzate nelle scuole, prodotte da diverse imprese, sono disponibili nell'intero Paese e non vi è alcuna separazione geografica in questo mercato.

Quindi, quando si definisce un mercato rilevante, dobbiamo considerare le imprese e i prodotti che sono in concorrenza diretta l'uno con l'altro e ciò comporta un'attenta valutazione del:

- prodotto rilevante; e del
- mercato geograficamente rilevante.

Secondo gli esempi sopra citati, il mercato per le utilitarie deve essere definito come diverso rispetto a quello per le automobili di lusso di grandi dimensioni. E un insieme di imprese che fornisce energia elettrica a parte di una nazione o di uno stato (ad esempio la California) può essere ben diverso dall'insieme di imprese che fornisce lo stesso bene ma in un altro Stato (ad esempio la Florida).

Definire un mercato rilevante è di fondamentale importanza per la valutazione del possibile impatto della regolazione sui consumatori. Si prendano in considerazione alcuni esempi:

- se le imprese che producono energia elettrica in California intraprendono pratiche commerciali che risultano dannose per la concorrenza – quali la fissazione dei prezzi – ci si attende un impatto negativo sui consumatori di energia elettrica della California ma, ovviamente, nessuna conseguenza per quelli della Florida.
- Si supponga che una nuova regolazione a livello nazionale elevi gli standard di sicurezza per le apparecchiature a raggi x, al fine di ridurre le radiazioni dannose. Le imprese interessate dovranno impegnarsi in spese per progetti di ricerca e sviluppo che consentano di adeguare i loro prodotti ai nuovi standard richiesti dalla regolazione. Alcune imprese, da subito,

sono in grado di soddisfare gli standard sopportando dei costi efficienti, mentre altre non vi riescono e devono uscire dal mercato in questione. Un effetto di questo tipo di regolazione può essere quello di modificare in maniera permanente il numero di imprese in concorrenza su tale mercato e probabilmente determinare un aumento di potere di mercato e dei prezzi a carico del consumatore. Tali effetti devono essere valutati sul mercato dello specifico prodotto interessato dalla nuova normativa.

- L'accesso alla rete di telecomunicazioni di proprietà dell'impresa leader del settore è un aspetto fondamentale per le imprese nuove entranti affinché possano essere in concorrenza con le imprese già presenti e operanti su tale mercato. Si supponga che in un Paese si formulino delle norme grazie alle quali viene stabilito che i proprietari della rete (le imprese già presenti e operanti sul mercato) non devono obbligatoriamente condividerla con le imprese nuove entranti e concorrenti. Questa norma potrebbe avere un impatto negativo su diversi mercati quali (a) i servizi telefonici a lunga distanza, (b) i servizi telefonici nazionali e (c) i collegamenti alta velocità a Internet. L'effetto negativo di tale norma può diversificarsi a seconda del mercato interessato. La concorrenza sul mercato dei servizi di collegamento ad alta velocità a Internet, ad esempio, può risultare interessata in maniera abbastanza negativa se le imprese concorrenti non posseggono un accesso adeguato e affidabile alla rete.

Quindi, tutte le valutazioni della concorrenza devono avere come obiettivo il mercato rilevante – economicamente significativo – e le imprese operanti in esso.

Una volta definito il mercato rilevante, dopo aver considerato le caratteristiche del prodotto e quelle geografiche, si possono prendere in esame le molte variabili che descrivono la struttura di tale mercato.

- *Numero di imprese*: in generale, più ampio è il numero di imprese presenti sul mercato rilevante, minori sono le preoccupazioni relative all'esercizio del potere di mercato. Un ridotto numero di imprese non è necessariamente un elemento negativo per la concorrenza – dipende dall'estensione delle barriere all'entrata e potenzialmente del tipo prevalente di concorrenza (ad esempio, i mercati soggetti a offerte d'asta rispetto ai mercati normali)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>. Bresnahan e Reiss (1991), ad esempio, studiano l'entrata sui mercati locali da parte di vari tipi di servizi professionali – medici, dentisti e altri. Hanno rilevato che, a partire da un mercato in cui opera un fornitore in monopolio, l'entrata di un altro fornitore comporta un notevole calo dei margini di profitto del primo, mentre

- *Distribuzione della dimensione delle imprese*: le imprese presenti su un dato mercato sono di dimensioni relativamente simili, o esistono differenze sostanziali tra le loro dimensioni? Ad esempio, si supponga che su un mercato siano presenti 20 imprese ma la distribuzione delle dimensioni è altamente distorta, con l'impresa di maggiori dimensioni che detiene l'80% delle quote di mercato mentre le restanti 19 imprese godono solo del 20%. Se la distribuzione dimensionale è così fortemente distorta, può avere delle implicazioni sulla concorrenzialità di questo mercato. Potrebbe anche essere possibile che l'impresa dominante non debba fronteggiare alcuna effettiva concorrenza da parte delle altre imprese ed eserciti un significativo potere di mercato.
- *Concentrazione della produzione*: questa variabile calcola la misura in cui le vendite o la produzione sono concentrate nelle mani di poche imprese presenti sul mercato in questione. Una misurazione semplice, ad esempio, è quella della quota di vendite totali ricondotta alle 3 o 4 imprese di maggiori dimensioni operanti sul mercato interessato. La misura in genere utilizzata dalle autorità di concorrenza è l'indice Herfindhal-Hirschman (HHI). Un HHI più elevato indica una maggiore concentrazione delle vendite (o della capacità di produzione) nelle mani di poche imprese. Gli aumenti dell'HHI comportano, in generale, una maggiore probabilità di esercizio di potere di mercato con implicazioni relative all'aumento dei prezzi a carico dei consumatori.

Le variabili relative al numero delle imprese presenti su un mercato, alla distribuzione delle loro dimensioni e alla concentrazione della produzione possono essere utilizzate in combinazione per ottenere un quadro più generale della struttura del mercato rilevante, e ci consentono di giudicare la concorrenzialità del mercato in questione. È importante osservare che un elevato grado di concentrazione o la presenza di poche imprese non necessariamente indicano una capacità di esercizio di potere di mercato. Per un'adeguata valutazione, si dovranno anche esaminare l'estensione delle barriere all'entrata e i comportamenti concorrenziali delle imprese presenti e operanti sul mercato. Ad esempio, una maggiore concentrazione, quando associata a elevate barriere all'entrata, comporterà una più forte possibilità, per le imprese presenti e operanti sul mercato, di esercitare il proprio potere di mercato.

---

ulteriori entrate riducono i margini in misura molto inferiore. Tali risultati sembrano indicare che non è necessario un vasto numero di imprese concorrenti per far sì che le tariffe si riducano per i consumatori e diminuiscano i margini delle imprese.

Il riquadro A 1 presenta alcune informazioni per illustrare i concetti relativi alla struttura di un mercato.

### Riquadro A1: Struttura di mercato

#### Esempio 1. Un mercato ipotetico.

Si consideri un mercato composto da cinque imprese le cui quote sono rispettivamente del 40%, 25%, 20%, 10% e 5%. La distribuzione dimensionale è distorta nel senso che l'impresa di maggiori dimensioni detiene una larga quota di mercato, ma le imprese seconda e terza per dimensioni detengono quote che non sono molto inferiori.

- Misura della concentrazione della produzione di quattro imprese (C4) = 95%
- L'Indice Herfindahl-Hirshman (HHI) si definisce come segue. Si prendano N imprese presenti sul mercato con Q come produzione totale di tutte le imprese del mercato rilevante e  $q_i$  come produzione dell'impresa  $i^{\text{th}}$ ;  $Q = \sum_{i=1}^N q_i$ .

Si prenda come quota di mercato dell'impresa  $i^{\text{th}}$ ;  $s_i = \frac{q_i}{Q}$ . HHI è definito come:

$$HHI = \sum_{i=1}^N (s_i^2).$$

Nel mercato ipotetico sopra illustrato,  $HHI=40^2+25^2+20^2+10^2+5^2=2.750$ .

#### Esempio 2: quote di mercato dei produttori di motori per aeromobili (cifre approssimative relative al 2001)

General Electric 42%; Pratt e Whitney 32%; e Rolls Royce 26%. Sebbene General Electric detenga la quota più elevata, la distribuzione dimensionale non è distorta in maniera così terribile.

- C4 = 100%
- HHI = 1.764+1.024+676 = 3.464.

#### Esempio 3: quote di mercato delle imprese fornitrici di sistemi di navigazione Internet (cifre approssimative relative al 2005).

Internet Explorer 85%; Firefox 5%; Mozilla 4%; AOL 2%; MSN 2%; Netscape 1%; e Opera 1%. Internet Explorer detiene la quota di mercato più elevata e la distribuzione

dimensionale è fortemente distorta.

- $C4 = 96\%$ .
- $HHI = 7.225+25+16+4+4+1+1 = 7.276$ .

**Esempio 4: quote di mercato per le catene dei supermercati del Regno Unito (Fonte: BBC, 8 febbraio 2006)**

Tesco 31%; Asda 17%; Sainsbury 16%; Morrison 11%; Somerfield 6%; Waitrose 4%; Iceland 2%; e in totale, per gli altri negozi di dimensioni minori, 13%. Tesco detiene il doppio delle quote di mercato in paragone ai suoi concorrenti più prossimi e questi ultimi detengono quote di mercato essenzialmente simili. (Sebbene il calcolo dell'HHI di seguito effettuato presume un mercato di dimensione nazionale, è più probabile che il mercato possa avere una qualche forma di segmentazione geografica e, in questo caso, le misure della concentrazione dovrebbero essere calcolate per ognuno dei mercati geograficamente segmentati. Ma in questa sede non ci addentra in tale complicazione).

- $C4 = 75\%$ .
- $HHI$  (per le 7 imprese principali) =  $961+289+256+121+36+16+4 = 1.683$ .

Dagli esempi da 2 a 4 osserviamo che il mercato dei navigatori Internet detiene il maggiore HHI, con 7.276, mentre le catene dei supermercati del Regno Unito hanno invece il minore HHI, con 1.683. Tale profonda differenza nell'HHI deriva dal fatto che Microsoft detiene l'85% del proprio mercato rilevante, mentre Tesco, la maggiore catena di supermercati, ne detiene solo il 31%. L'HHI rappresenta una misurazione migliore rispetto al C4 poiché tiene conto delle questioni relative alla distribuzione dimensionale. La conclusione generale che è possibile trarre nell'ambito dell'analisi della politica della concorrenza è che nei mercati con un più elevato HHI si verificherà con maggiore probabilità l'esercizio del potere di mercato.

Si possono definire gli stadi della valutazione come segue.

**1. Definizione del prodotto rilevante e del mercato geografico**

Questo stadio iniziale è fondamentale per valutare adeguatamente l'impatto della norma o della regolazione. Prendiamo in considerazione alcuni esempi ipotetici per sottolineare le questioni relative al prodotto e alla geografia del mercato interessato.

- **Regolazione:** si supponga che un'amministrazione locale abbia imposto delle restrizioni al trasporto di merci in una determinata regione. E si supponga che l'insieme dei prodotti interessati siano prodotti agricoli. Si

potrebbe quindi procedere definendo il prodotto e il mercato geografico come segue:

- prodotto: innanzitutto, elencare in dettaglio tutti i prodotti agricoli che possono risultare influenzati dalla regolamentazione in questione. Ciò ci consente di ottenere una definizione generale del mercato del prodotto. In secondo luogo, si identifichi se vi sono specifici prodotti (patate? Cereali?) nell'ambito del più ampio insieme precedentemente definito che possono risultare maggiormente influenzati. Quindi, possiamo ottenere una definizione del prodotto a due livelli: la prima ampia e l'altra specifica.
  - Geografia: la definizione generale comprenderà l'intera regione interessata. Se determinate parti di tale regione (quella orientale?) sono le più influenzate dalla regolazione in questione, ciò può costituire una definizione geografica più specifica.
- Regolazione: si supponga che una clausola sui diritti acquisiti consenta agli impianti di produzione di energia elettrica già presenti e operanti sul mercato di non adempiere alle nuove prescrizioni in materia di standard di inquinamento per un periodo di cinque anni dall'approvazione delle nuove norme, alle quali però sono soggetti tutti gli impianti di nuovo insediamento (sia per conseguenza di espansione degli impianti già operanti sia in conseguenza di nuove entrate sul mercato).
    - Prodotto: energia elettrica
    - Geografia: in questo caso, il modo migliore per definire il mercato geografico rilevante è verificare se esso è segmentato in termini di rete di trasmissione dell'energia elettrica o se può essere meglio considerato come un insieme integrato. Negli Stati Uniti, ad esempio, se lo Stato della California approva una nuova normativa in materia di tutela dell'ambiente e vi unisce una clausola sui diritti acquisiti, non è probabile che il mercato dell'energia elettrica in Florida ne risulti interessato. Quindi, sarebbe meglio considerare lo stato come mercato geografico rilevante.
  - Regolazione: si supponga esista un divieto per i veterinari di pubblicizzare le proprie attività in televisione o via Internet.
    - Prodotto: servizi dei medici veterinari.

- Geografia: l'intera nazione. Dato che la restrizioni si applica a tutti gli esponenti di questa professione, non vi è alcuna segmentazione geografica dei mercati.

## 2. Valutazione della struttura del mercato rilevante

Una volta definito il mercato rilevante come descritto sopra, si proceda delineando i seguenti aspetti:

- Numero delle imprese presenti sul mercato. Dovrebbero essere conteggiate tutte le imprese presenti sul mercato rilevante. Se non è possibile effettuare un conteggio completo, si dovrebbero identificare almeno i maggiori operatori presenti sul mercato in questione<sup>3</sup>.
- Distribuzione dimensionale delle imprese sul mercato. In generale, sarà difficile ottenere informazioni sulla quota di mercato per ogni impresa. Un'idea approssimativa può essere ottenuta raggruppando le imprese nelle tre categorie corrispondenti a piccole, medie e grandi dimensioni ed evidenziando il numero di imprese collocate in ciascuna categoria.
- Concentrazione. L'Indice Herfindahl-Hirschmann (HHI) di concentrazione può rivelarsi in generale una misura difficile da ottenere, poiché può essere arduo avere informazioni sugli esatti livelli di produzione delle imprese presenti sul mercato. Quando disponibili, si possono utilizzare le quote di mercato degli operatori principali per calcolare tale indice. Un mezzo più semplice, quale l'indice di concentrazione di quattro o cinque imprese può essere più facile da ricostruire poiché sono necessarie molte meno informazioni.

Come osservato in precedenza, gli specifici tagli del grado di concentrazione di mercato o il numero delle imprese che sarà analizzato per tale analisi sono determinati dalle linee guida specifiche per ogni Paese.

---

<sup>3</sup>. Idealmente si dovrebbe anche ottenere un'immagine del numero di potenziali nuovi entranti, poiché ciò rappresenterebbe una raffigurazione più fedele dell'estensione della possibile concorrenza. Ma può essere difficoltoso ottenere questo genere di informazione.

## **APPENDICE B**

### **ESEMPI DI VALUTAZIONE CONCORRENZIALE**

Secondo la formulazione del principio guida per la legislazione dell'Accordo sui principi concorrenziali dell'Australia (Governo australiano, 1996), il principio guida della valutazione concorrenziale è che le disposizioni legislative e regolamentari non dovrebbero restringere la concorrenza a meno che non sia dimostrato che:

1. benefici per la comunità nel suo insieme, derivanti dalla restrizione, superano i costi;
2. gli obiettivi della legislazione possono essere raggiunti solo grazie alla restrizione della concorrenza.

Come abbiamo visto, le valutazioni concorrenziali forniscono ai legislatori e ai funzionari governativi un inquadramento generale efficace e in due stadi da utilizzare per effettuare la necessaria valutazione di quale sia, o sarà, l'impatto concorrenziale di una certa disposizione legislativa o regolamentare. Come dimostrano gli esempi di seguito forniti, tali valutazioni, con il primo stadio di "valutazione iniziale" nel quale si effettua una semplice revisione, seguita da una più dettagliata "valutazione completa" se emergono al primo stadio significative problematiche concorrenziali, consentono di avere una visione del funzionamento dei mercati, rendono più trasparenti i fattori rilevanti per il processo decisionale, e forniscono un importante strumento per aiutare i legislatori a fare le scelte giuste quando esaminano i pro e i contro della regolazione. Spesso, le disposizioni legislative e regolamentari alterano gli incentivi degli operatori su un certo mercato. Le valutazioni concorrenziali aiutano i politici a capire quale impatto tali cambiamenti possono avere sui comportamenti degli operatori, e in che modo tale impatto può interessare la concorrenza.

## 1. LA REGOLAZIONE DEL SETTORE TAXI

Questa sezione fornisce un esempio di valutazione concorrenziale di una modifica della regolazione nel settore dei servizi taxi in una città ipotetica. In primo luogo, viene descritta la situazione originaria e le azioni che è possibile intraprendere. Questi sono gli elementi che saranno presi in considerazione nell'ambito di una più generale revisione della regolazione e che quindi non sono specifici della valutazione concorrenziale. Dopo questi elementi introduttivi, verrà fornito un esempio di valutazione concorrenziale.

La valutazione concorrenziale è relativamente breve. Valutazioni più prolungate possono essere appropriate, specialmente per mercati di maggiore rilevanza economica.

### 1. Situazione generale

#### 1.1. Scenario iniziale

La città di Turiste ha un Consiglio Comunale che rappresenta l'autorità amministrativa locale responsabile per la regolazione, tra l'altro, del settore dei servizi taxi. Nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni, l'obiettivo finale che il Consiglio Comunale si dovrebbe porre è quello di assicurare che il mercato dei servizi taxi funzioni in maniera efficiente e garantisca i massimi benefici ai consumatori, al settore stesso e a tutto il sistema economico cittadino. Turiste è una città dotata di varie attrazioni turistiche di rilievo. Il 60% delle corse taxi effettuate in città sono legate al turismo. Al fine di proteggere i turisti, il Consiglio Comunale ha sempre mantenuto un elevato livello di regolazione per il settore dei taxi.

Nonostante tale elevato livello di regolazione, i reclami e le lamentele dei clienti sono abbastanza frequenti, in larga parte derivate dalla scarsità di taxi reperibili durante le ore di punta o quelle notturne. Su richiesta del Dipartimento dei Trasporti e delle Amministrazioni locali, il Consiglio Comunale ha rivisto la regolazione vigente. Ha quindi rilevato che esse non sempre si accordava ai criteri di interesse pubblico e ha proposto una nuova regolazione volta a:

- assicurare l'efficiente funzionamento del settore dei servizi taxi, garantendone la sicurezza, la qualità e la disponibilità durante l'intero arco della giornata e in qualsiasi periodo dell'anno; e
- garantire ai consumatori il massimo vantaggio, secondo i criteri di interesse pubblico.

### **1.2. Descrizione della regolazione vigente e del contesto di riferimento**

Il Consiglio Comunale, in applicazione dalla Legge sul Traffico ha, fin dal 1978, avuto il compito di formulare la regolazione del settore taxi, secondo tre linee principali: la regolazione dell'entrata, la regolazione della qualità del servizio e la regolazione delle tariffe. Attualmente, il Consiglio Comunale ha in circolazione 2.562 licenze. Negli ultimi tre anni, la città ha autorizzato 25 nuove licenze, aumentando così il numero di licenze disponibili dell'1%.

Il Consiglio Comunale, in qualità di autorità locale con il potere di concedere licenze, richiede, per l'ottenimento della licenza, il possesso di una patente di guida e il superamento di un esame iniziale. I futuri guidatori di taxi devono rispondere a criteri regolamentari quali la capacità finanziaria, la sicurezza assicurata ai passeggeri e al pubblico, e la manutenzione dell'autoveicolo adibito al servizio taxi. Inoltre, devono garantire che le autovetture delle quali sono responsabili soddisfino i medesimi criteri.

In particolare, il controllo iniziale richiede che i guidatori di taxi:

- presentino un rendiconto della loro situazione bancaria degli ultimi cinque anni;
- superino un esame medico di idoneità fisica;
- si sottopongano a una revisione dei propri precedenti come guidatori;
- superino degli esami relativi alla conoscenza della rete stradale locale e delle lingue straniere; e
- sottopongano il veicolo adibito a servizio taxi a una revisione completa presso un'autofficina convenzionata con l'amministrazione locale.

L'esame iniziale deve essere completato in maniera soddisfacente prima di ottenere una licenza. Esistono due strade attraverso le quali è possibile ottenere tale licenza: la prima, quando il Consiglio Comunale emette nuove licenze e la seconda, quando un operatore taxi vende la propria licenza. In entrambi i casi, il nuovo operatore deve pagare una tariffa per ottenere la licenza.

A causa delle restrizioni all'entrata e al fine di prevenire un abuso del potere di mercato, l'autorità preposta all'emissione delle licenze fissa la tariffa da applicarsi alla corsa, basata sulla distanza percorsa e a seconda della fascia oraria e della zona in cui il servizio è richiesto, e vi aggiunge più una quota iniziale al momento della partenza del taxi. Le norme non fanno cenno al fatto che il guidatore di taxi possa

concedere degli sconti. Sebbene sia possibile ottenere uno sconto previa contrattazione anticipata con il guidatore del taxi, in particolare per i lunghi tragitti, tali sconti sono concessi raramente. Le tariffe vengono aumentate, se necessario, per riflettere l'andamento dell'inflazione e il prezzo di mercato dei carburanti. Il Consiglio specifica, inoltre, le caratteristiche del tassametro e la regolarità delle ispezioni alle quali va sottoposto.

Molte associazioni dei consumatori o dei turisti hanno osservato che l'obiettivo di regolazioni di questo genere è quello di proteggere le attività degli operatori del mercato in questione, piuttosto che tutelare i consumatori. È stato ipotizzato che le misure previste per l'ottenimento di una licenza (sostituzione di una licenza esistente o acquisizione di una delle rare, nuove licenze emesse dall'autorità amministrativa locale) restringono l'entrata al mercato.

Di conseguenza, esiste una domanda significativa e uno squilibrio dell'offerta che assicura incentivi agli speculatori per richiedere licenze e per ottenerle (a una tariffa regolamentata), quindi rivenderle a un elevato valore di mercato e con un ottimo profitto. La scarsità di servizi taxi forniti diminuisce anche la qualità stessa del servizio e infatti, ad esempio, i tempi di attesa registrati negli ultimi cinque anni sono aumentati in maniera significativa, mentre il numero di taxi attivi durante la giornata è diminuito da 9,2 fino a 7,9 taxi per 10.000 abitanti, e alcuni taxi illegali hanno già fatto la loro entrata sul mercato. È particolarmente difficile trovare un taxi durante le ore notturne (attualmente, sono disponibili solo 5,7 taxi per 10.000 abitanti), a causa dei minori tassi di utilizzo e della maggiore possibilità di caricare "cattivi" clienti, il che comporta minori profitti orari per i guidatori di taxi i quali, durante la notte, guadagnano meno che di giorno. Inoltre, il fatto che la maggior parte dei tassisti ha famiglia comporta che lavorino molto meno volentieri la notte.

### **1.3. Alternative**

È necessario prendere in considerazione cinque possibili alternative politiche:

- nessun tipo di azione;
- mantenimento del presente sistema con la graduale eliminazione delle restrizioni al numero di licenze disponibili, pur mantenendo le regolazioni relative alle tariffe, ma prevedendo una tariffa più elevata per il servizio effettuato durante le ore notturne;
- convertirsi a un sistema di franchise; ed
- eliminazione di tutte le regolazioni.

## 2. Esempio di valutazione concorrenziale

Considerata questa situazione di partenza, la valutazione concorrenziale predisposta dal Consiglio Comunale di Turiste è delineata di seguito. I risultati di tale valutazione non saranno esattamente gli stessi in tutte le circostanze, quindi altri tipi di valutazioni della regolazione del medesimo settore potrebbero giungere a conclusioni affatto diverse. Il Consiglio Comunale dovrà quindi prendere una decisione su come procedere basandosi, in parte, sui risultati della valutazione concorrenziale, ma non avrà alcun obbligo giuridico a seguire le raccomandazioni della valutazione.

### 2.1. *Obiettivi della regolazione*

Gli obiettivi della regolazione sono:

- garantire l'efficiente funzionamento del mercato dei servizi taxi, assicurandone la sicurezza, la qualità e la disponibilità durante l'intero arco della giornata e per l'intero anno solare; e
- consentire il maggior beneficio ai consumatori secondo i principi di interesse generale.

### 2.2. *Opzioni di regolazione*

Le opzioni di regolazione disponibili sono:

**Opzione 1: Status quo.** Non intraprendere alcuna azione ma mantenere l'attuale sistema regolamentare, secondo il quale il Consiglio Comunale (l'autorità regolamentare locale) continua a regolare l'entrata al mercato in questione attraverso un sistema di licenze obbligatorie che limitano il numero di licenze disponibili. Attraverso tale sistema di licenze, il Consiglio inoltre stabilisce i requisiti qualitativi secondo i quali i taxi possono prestare servizio. In particolare, ha stabilito che, prima dell'ottenimento della licenza, deve essere superato un esame iniziale che prevede la presentazione di un rendiconto delle attività bancarie degli ultimi cinque anni del proprietario della licenza; il superamento di un esame medico di idoneità fisica; la revisione dei trascorsi della patente di guida; il superamento di un test di conoscenza della rete stradale locale e delle lingue straniere; e sottoporre l'autovettura a una revisione completa presso un'autofficina autorizzata a tal fine dello stesso Consiglio Comunale. Inoltre, quest'ultimo determina la struttura e il livello massimo delle tariffe che possono essere applicate.

**Opzione 2: Fine delle restrizioni all'entrata.** Mantenere il sistema di licenze del Consiglio Comunale, ma eliminando gradualmente la restrizione relativa al

numero di licenze disponibili. Il Consiglio Comunale addebiterà ai nuovi operatori una tariffa fissa per coprire i costi di verifica della capacità del guidatore, della sua conoscenza dei servizi nonché della sua idoneità fisica, del possesso di un'assicurazione e dei controlli di sicurezza sull'autovettura adibita al servizio taxi. Il Consiglio Comunale manterrà anche le regolazioni relative alla tariffe, ma introducendo una tariffa più elevata per le ore notturne e richiedendo che la struttura tariffaria venga esposta sull'esterno dell'autovettura.

**Opzione 3: Fine delle restrizioni all'entrata e regolazione delle tariffe.** Eliminazione della regolazione relativa alla tariffa massima applicabile e della norma "primo della fila" applicata alle stazioni taxi, ma per il resto rimane quanto illustrato all'opzione 2.

**Opzione 4: Sistema di *franchise*.** Introduzione di un sistema *franchise* secondo il quale tutti le cooperative di taxi sono in concorrenza l'una con l'altra per fornire un servizio basato sul miglior rapporto qualità/prezzo. Le associazioni di taxi che propongono le offerte migliori si vedranno riconosciuti dei *franchise*, i quali saranno periodicamente rimessi all'asta. Come parte del *franchise*, il Consiglio Comunale renderà gli operatori responsabili della gestione dei reclami dei consumatori e della loro risoluzione in maniera soddisfacente. I *franchisee* che violino gli standard locali saranno soggetti a sanzioni e alla possibile revoca della licenza. Verrà presa in considerazione anche la possibilità di riconoscere quattro *franchise*.

**Opzione 5: Abolizione di tutte le regolazioni.** Abolire tutte le regolazioni. In particolare, fare in modo che il settore stesso imponga una sistema volontario di registrazione (sistema di certificazione), gestito dal Consiglio Comunale, e lasci decidere ai potenziali consumatori se utilizzare taxi certificati secondo tale sistema o taxi non regolamentati ma meno costosi.

### 2.3. *Il mercato interessato*

Il mercato del prodotto direttamente interessato dalla regolazione è quello dei servizi taxi, che comprende tutti gli autoveicoli che forniscono servizi di trasporto passeggeri su richiesta nell'ambito di un'area comunale. Tale mercato può essere segmentato sulla base delle modalità di ricerca utilizzate dai consumatori per ottenere il servizio. Secondo questo criterio, possono essere delimitati i seguenti segmenti: il mercato dei servizi taxi prenotati via telefono, il mercato dei servizi taxi reperiti presso un posteggio taxi, e i servizi taxi reperiti direttamente lungo un certo percorso. L'ambito di azione di tale mercato è dato dal territorio locale interessato dalla regolazione del Consiglio Comunale, dato che i taxi possono prendere a bordo passeggeri che si muovono all'interno dell'area delimitata dalla licenza di esercizio.

Non è probabile si verificano altri tipi di impatti sostanziali su altri elementi della catena di fornitura del servizio (ad esempio, la fornitura di speciali apparecchiature per le autovetture adibite al servizio, quali i tassametri).

Sebbene il mercato non presenti un altro grado di concentrazione (fino al gennaio 2006, erano in circolazione 2.562 licenze, la maggior parte delle quali detenute da singoli guidatori che conducevano autoveicoli di loro proprietà), e il grado di differenziazione<sup>43</sup> è ridotto, la concorrenza nel mercato sopra descritto è piuttosto debole, con rilevanti squilibri tra l'offerta e la domanda (specialmente durante le ore notturne) e con i guidatori di taxi che in apparenza non fanno alcuno sforzo per migliorare la qualità del servizio offerto per conquistare nuovi clienti. Questo è il risultato di:

- l'esistenza di fallimenti informativi, relativi sia ai prezzi che alla qualità, che impediscono ai consumatori di scegliere il servizio più adatto alle loro esigenze (ad esempio, nei casi in cui il consumatore richieda un taxi per telefono, non è a conoscenza delle caratteristiche dell'autovettura prenotata);
- le restrizioni artificiali al numero di operatori presenti sul mercato (negli ultimi tre anni, la città ha aumentato il numero di licenze disponibili solo dell'1 per cento) che impediscono ai potenziali nuovi operatori di accedere al mercato nelle situazioni di scarsità di offerta del servizio; e
- l'uso, in vigore tra tassisti grazie a reciproche minacce, di obbligare il cliente a utilizzare l'autovettura capofila ferma a un parcheggio taxi, piuttosto che consentirgli di scegliere liberamente tra quelle disponibili l'autovettura che meglio risponde alle caratteristiche da lui richieste.

L'esistenza di prezzi che possono risultare più elevati rispetto al livello concorrenziale e la scarsità dell'offerta sono riflessi nel valore di mercato non ufficiale delle licenze, quando queste ultime vengono rivendute a operatori nuovi entranti sul mercato, nonché dalle lunghe liste di attesa per l'ottenimento di nuove licenze.

Tuttavia, la vivacità della concorrenza varia al variare del segmento di mercato considerato. In principio, il mercato dei servizi taxi richiesti telefonicamente poteva essere abbastanza concorrenziale, dato che i passeggeri sono in grado di effettuare

---

<sup>43</sup>. Il grado di differenziazione si riferisce alla quantità di modifiche che possono essere apportate a un dato servizio al fine di renderlo differente rispetto a quello fornito dai concorrenti.

ricerche e di paragonare le informazioni relative ai prezzi, sopportando costi relativamente bassi (in genere, il costo della telefonata). Inoltre, è abbastanza probabile che acquisti in tale segmento si ripetano, il che assicura la fornitura di un servizio adeguato. Nel mercato dei servizi taxi reperiti presso i posteggi, le opportunità per la concorrenza sono ridotte, poiché viene richiesto ai consumatori di utilizzare obbligatoriamente l'autovettura posizionata a capo della fila di quelle parcheggiate. Infine, nel segmento dei taxi reperiti lungo un certo tragitto, possono esserci limitate possibilità di scelta tra i vari taxi, specialmente se questi ultimi transitano con poca frequenza, il che comporta che i consumatori saranno incentivati a cogliere al volo il primo taxi libero. In questa situazione, è difficile sostenere una concorrenza basata sui prezzi, poiché la riduzione della tariffa si rivelerà molto probabilmente infruttuosa, se i consumatori non desiderano cercare tra varie offerte e non esiste un modello di acquisto ripetuto (ad esempio, un tassista che decida di ridurre autonomamente le proprie tariffe non assisterà a un aumento di domanda per i suoi servizi).

#### **2.4. Valutazione concorrenziale**

##### *2.4.1. Opzione 1 – Status quo*

I guidatori di taxi con licenza continuerebbero a beneficiare dal fatto che la concorrenza sul mercato è debole, come affermato sopra.

##### *2.4.2. Opzione 2 – Fine delle restrizioni all'entrata*

Si ritiene che il costo iniziale fissato per l'entrata sul mercato diminuisca come risultato dell'aumento di licenze disponibili. Inoltre, la tendenza a offrire servizi innovativi dovrebbe aumentare nella misura in cui aumenta la concorrenza.

L'eliminazione delle restrizioni al numero di licenze disponibili ridurrà le barriere all'entrata e quindi favorirà la concorrenza. Questo, insieme alla diminuzione dei costi, creerà una pressione verso il basso sulle tariffe, che risulteranno più facilmente controllabili dai consumatori. Ciò dovrebbe mettere il mercato nella posizione di poter funzionare con maggiore efficienza, e i consumatori di effettuare scelte più informate. Inoltre, l'allargamento dell'entrata ridurrà i tempi di attesa e quindi aumenterà la qualità media del servizio fornito.

##### *2.4.3. Opzione 3 – Fine delle restrizioni all'entrata e regolazioni delle tariffe*

Gli impatti concorrenziali sono gli stessi di quelli delineati all'opzione 2, con la differenza che le tariffe concorrenziali non sarebbero assicurate con altrettanta efficienza. In particolare, è difficile prevedere con un qualsiasi grado di certezza quale sarà l'impatto definitivo sulle tariffe. Da una parte, le tariffe potrebbero

diminuire se viene promossa maggiore concorrenza sul mercato e se i costi iniziali di entrata vengono ridotti. Ma d'altro canto, le tariffe potrebbero aumentare se l'espansione della fornitura comporta una riduzione del tasso di occupazione<sup>44</sup>, o se non si realizza un certo grado di concorrenza a causa di fallimenti del mercato e comprendenti l'ignoranza dei non residenti relativamente al sistema di servizi taxi e alla necessità di dover negoziare per il servizio stesso.

Considerato che il 60% delle corse sono dovute ai turisti, e che la maggior parte di essi non avrà familiarità con il concetto che le tariffe possono essere differenziate e soggette a negoziazione, vi sono ragioni per temere che molti taxi intraprenderebbero tattiche finalizzate all'innalzamento dei prezzi.

#### 2.4.4. *Opzione 4 – Sistema di franchise*

Gli effetti di questa opzione appaiono ambigui. Molto dipende dal fatto che possa instaurarsi con successo una situazione concorrenziale. Se questo è il caso, allora le tariffe dovrebbero diminuire mentre aumenterebbero la qualità e le informazioni disponibili, il che metterebbe il mercato nella posizione di poter funzionare in maniera più efficiente, e i consumatori di effettuare scelte meglio informate.

Tuttavia, se invece viene instaurato un ambiente collusivo, allora le tariffe aumenteranno e la qualità diminuirà. Questo è un possibile scenario dato che si ritiene aumentino le barriere all'entrata e il grado di concentrazione (ad esempio, solo le associazioni di taxi di maggiori dimensioni saranno in grado di operare sul mercato).

#### 2.4.5. *Opzione 5 – Abolizione di tutte le regolazioni*

Si ritiene che i costi di entrata e la conformità alla qualità di servizio richiama diminuiscano. Tuttavia, ci si attende una maggiore entrata sul mercato. Le tariffe dovrebbero diminuire in media come risultato del decrescere dei costi e dell'aumento della concorrenza, ma si ritiene diminuisca anche la qualità a causa della mancanza di controlli e di incentivi insufficienti per i guidatori di taxi (eccetto per coloro che sono prenotati) a investire nella qualità del servizio offerto.

Dato che non si fornisce una regolazione delle tariffe o della qualità del servizio offerto, l'incertezza dei consumatori relativamente a tali elementi aumenterà. Di conseguenza, può diminuire in particolare il benessere dei consumatori meno informati, come i turisti, che costituiscono tra l'altro una larga

---

<sup>44</sup> Considerato che la maggior parte dei costi sono fissi, ciò significa che le tariffe dovrebbero aumentare al fine di recuperare tutti i costi.

percentuale degli utilizzatori dei servizi taxi, considerando inoltre che molti taxi abusivi perseguiranno una strategia “rapinosa”. La punizione prevista per quei tassisti che commettono atti fraudolenti o non rispettano gli iniziali accordi orali sulla tariffa (a tragitto concluso) è debole, dato che il ritiro della licenza non risulta affatto costoso se l’entrata ha costi bassi. Una volta che un cliente è salito su un taxi, in particolare se con una valigia, si trova in una posizione di debolezza per negoziare la tariffa del tragitto richiesto, qualora l’accordo iniziale non venga rispettato.

## 2.5. Conclusioni

È possibile che l’opzione 1 abbia i maggiori effetti dannosi sulla concorrenza, considerando che le regolazioni impongono indebite barriere all’entrata al mercato, non solo danneggiano la concorrenza ma anche le informazioni disponibili ai consumatori e necessarie per effettuare delle scelte informate. Di conseguenza, la qualità e la disponibilità dei servizi forniti vengono negativamente influenzate. Le proposte n. 2 e n. 3, invece, comportano una serie di benefici pro-concorrenziali comparate alle regolazioni vigenti, vale a dire che il numero delle licenze disponibili sul mercato non risulta essere artificialmente limitato, il che ha un effetto sulla riduzione della concorrenza. Si ritiene che tali opzioni favorirebbero un trattamento di alta qualità dei consumatori e un’adeguata disponibilità di servizio. Tuttavia, secondo l’opzione 3, le tariffe concorrenziali non sarebbero altrettanto facilmente assicurate. È difficile determinare se l’opzione 4 abolirebbe le problematiche anticoncorrenziali identificate all’opzione 1. Se efficacemente attuata, può comportare dei benefici pro-concorrenziali, ma il rischio di risultare in un accordo collusivo tra gli operatori è significativo, in particolare se i nuovi operatori in *franchising* non sono in grado di accedere agevolmente alle successive aste delle licenze. Inoltre, considerata l’attuale struttura del mercato, l’attuazione dei *franchise* è relativamente complessa. Infine, sebbene l’opzione 5 presenti molti benefici pro-concorrenziali, non è in grado di assicurare un buon funzionamento del mercato in una città a forte valenza turistica, poiché non affronta il problema delle asimmetrie informative tra guidatore e consumatore. Inoltre, sul mercato non vengono assicurati in maniera efficiente né la qualità né la sicurezza.

## **2. LA REGOLAZIONE DELLA PROFESSIONE ODONTOIATRICA\***

Questa sezione fornisce un esempio di valutazione concorrenziale per una revisione a livello nazionale della regolazione in materia di servizi odontoiatrici. In primo luogo, viene descritta la situazione originaria e le azioni che è possibile intraprendere. Questi sono elementi che saranno presi in considerazione nell'ambito di una generale revisione della regolazione e quindi non specifici della valutazione concorrenziale. Dopo tali elementi introduttivi, verrà fornito un esempio di valutazione concorrenziale.

La valutazione concorrenziale è relativamente breve. Valutazioni più prolungate possono essere facilmente previste, in particolare per mercati di maggiore rilevanza economica.

### **1. Situazione generale**

#### ***1.1. Scenario iniziale***

Il Parlamento nazionale ha iniziato da due anni un'indagine nel settore dei servizi odontoiatrici e ha ascoltato, nel corso di numerose audizioni, il parere dei medici dentisti, delle assicurazioni sanitarie, degli igienisti dentali e delle associazioni di consumatori interessate. Le testimonianze fornite da esterni rispetto alla professione medico-dentistica hanno suggerito che le tariffe per le cure dentali fanno più spesso riferimento alle tariffe applicate privatamente, e più elevate, piuttosto che a quelle indicate nelle tabelle statali. Le associazioni dei consumatori hanno dimostrato che esiste una concorrenza attiva molto ridotta tra medici dentisti relativamente a tali tariffe. L'autorità di concorrenza nazionale ha testimoniato che, se il Consiglio Generale Odontoiatri non fosse tutelato dalle regolazioni di cui si è dotato e relative alle autorizzazioni per la pratica professionale, la maggior parte delle azioni che ha intrapreso verrebbero considerate alla stregua di accordi di cartello. Gli igienisti dentali hanno osservato che le opzioni per assicurarsi privatamente cure dentarie, quali la pulizia dentaria effettuata da un igienista, sarebbero molto meno onerose per il consumatore, ma vengono ostacolate dal sistema di *governance* istituito da una regolazione, secondo la quale la pratica odontoiatrice è regolata dal Consiglio Generale Odontoiatri, e che molti dei problemi derivano dal fatto che i medici dentisti detengono la maggioranza dei seggi nell'ambito del Consiglio stesso. Il Parlamento ha approvato, come parte di una recente legge relativa alla sanità, la richiesta che il Dipartimento della Sanità riveda le proprie regolazioni in materia di odontoiatria e sull'operatività della professione odontoiatrice, con le finalità di:

- garantire la sicurezza e le qualifiche professionali delle persone coinvolte nella prestazione di servizi odontoiatrici, come anche l'adeguatezza dei servizi forniti; e
- evitare restrizioni indebite e sproporzionate alla fornitura di servizi odontoiatrici, in particolare tutte quelle restrizioni che non risultino in accordo con i principi dell'interesse generale.

### ***1.2. Descrizione delle regolazioni in vigore e del relativo ambiente economico***

Nella fornitura di servizi odontoiatrici, gran parte dei clienti riceve un rimborso spese per le cure da parte dello Stato, mentre una sostanziosa parte dei profitti dei medici dentisti deriva dalla pratica privata. Il rimborso statale è previsto per i consumatori più giovani, per i disoccupati, per i redditi più bassi, per gli anziani e i disabili. Le tariffe per il servizio fornito privatamente sono considerevolmente più elevate rispetto a quelle applicate nel servizio pubblico. Molti medici dentisti effettuano sia pratica privata che servizio pubblico.

Per 37 anni, il Dipartimento della Sanità ha affermato che, secondo il regolamento n. 103.4(a) era dovere dell'associazione professionale, vale a dire del Consiglio Generale Odontoiatria, definire le qualifiche necessarie per la pratica professionale delle varie procedure odontoiatriche, esclusa la chirurgia odontoiatrica.

Il Consiglio Generale Odontoiatria richiede che tutti coloro che sovrintendono o praticano cure odontoiatriche debbano possedere almeno un diploma professionale in odontoiatria (laurea di dottore in odontoiatria), ottenuto in base a un programma di formazione certificato dal Consiglio Generale Odontoiatria e che queste persone debbano essere membri del Consiglio stesso.

Il Consiglio Generale Odontoiatria ha stabilito che, al fine di restare associato al Consiglio stesso, un dottore odontoiatra deve mantenere degli "standard etici", prescritti dal Consiglio stesso, che includono:

- pratiche trasparenti di fatturazione (ai pazienti devono essere applicate tariffe concordanti con quelle indicate dal tariffario previsto per la pratica professionale);
- non è consentito effettuare annunci pubblicitari reclamizzanti i servizi offerti su quotidiani o su pannelli pubblicitari che eccedano le misure di 10cm x 20 cm;

- non è consentito sottrarre clienti a un altro medico odontoiatra;
- non è consentita la creazione di soggetti giuridici formati da vari professionisti, né che un medico dentista venga assunto e presti servizio presso un individuo che non sia lui stesso un medico dentista;
- non possono essere fissati prezzi al di sotto di quelli standard applicati in ambito locale.

Il Consiglio Generale Odontoiatria ha determinato che chi non sia in possesso di una qualifica come dottore odontoiatra non può fornire cure dentali, tranne sotto la supervisione e il controllo di un altro medico abilitato come dottore odontoiatra. In particolare, gli igienisti dentali e i tecnici odontoiatri sono ritenuti dal Consiglio Generale Odontoiatria non sufficientemente qualificati per fornire cure odontoiatriche autonomamente.

A seguito della richiesta di revisione dalla legge sui servizi odontoiatrici, il Dipartimento della Salute si è proposto di riformulare il regolamento n. 103.4(a). Le modifiche proposte attribuiscono al Consiglio Generale Odontoiatria il dovere di determinare i requisiti di medici sicurezza necessari per diventare un dottore odontoiatra, un igienista dentale o un tecnico odontoiatra e di regolamentare le pratiche commerciali dei professionisti del settore e la loro eventuale associazione corporativa. Tuttavia, il Dipartimento della salute mantiene il potere di veto sui codici di condotta proposti dal Consiglio, e adotterà il principio secondo il quale è consentito prestare cure odontoiatriche in maniera autonoma, purché dietro autorizzazione, e purché su rispettino i criteri di onestà e si eviti la pubblicità ingannevole. Il Dipartimento della Salute introdurrà anche una procedura per la presentazione dei reclami, con lo scopo di intervenire presso quei professionisti i cui clienti lamentino un servizio scadente e, a tal fine, verranno adottate corrispondenti procedure disciplinari.

### **1.3. *Alternative***

Sono tre le alternative che vengono prese in considerazione nell'ambito di questa revisione:

- nessun tipo di azione;
- il Consiglio Generale Odontoiatri mantiene il controllo sulla qualità e gli standard delle cure dentarie, come anche sugli aspetti non-sanitari di tali cure. Tuttavia, questi ultimi aspetti saranno soggetti al controllo del Dipartimento della Sanità. Similmente, le procedure di reclamo saranno gestite secondo delle norme emanate dal Dipartimento della Sanità;

- il Dipartimento della Sanità si assume tutte le funzioni in precedenza attribuite al Consiglio Generale Odontoiatria; ed
- elimina tutte le regolazioni relative alla professione odontoiatrica.

Secondo la prima opzione indicata, in caso di nessuna ulteriore azione intrapresa, il regolamento n. 103.4(a) rimane in vigore.

Per quanto riguarda invece la seconda opzione di revisione, verranno attuati vari cambiamenti per rispondere alle sollecitazioni avanzate da alcuni osservatori esterni. In particolare, il Consiglio Generale Odontoiatria, sebbene fosse nella posizione per poter formulare e controllare l'adeguatezza delle qualifiche dei professionisti del settore, e per regolamentare gli aspetti e i comportamenti sanitari e non-sanitari, non ha garantito in maniera altrettanto adeguata l'informazione ai pazienti relativamente alle tariffe delle varie procedure odontoiatriche, prima che essi vi fossero sottoposti. Il Consiglio Generale Odontoiatria, quindi, mantiene la competenza sul controllo delle qualifiche sanitarie e non sanitarie richieste per la pratica professionale e sui relativi comportamenti adottati; ma, dal momento dell'attuazione della seconda opzione, il Dipartimento della Sanità assume il controllo delle condotte adottate dai professionisti secondo le indicazioni del Consiglio. Anche la gestione delle procedure di reclamo rientra nelle nuove attribuzioni del Dipartimento della Sanità.

Secondo quanto previsto dalla terza opzione, il Ministero competente assumerebbe la competenza per definire le qualifiche dei professionisti del settore e per delineare le raccomandazioni relative alle adeguate procedure da seguire per effettuare determinate diagnosi.

Per quanto riguarda la quarta opzione, le regolazioni in vigore relative alla sicurezza e alla condotta sarebbero revocate. La determinazione delle qualifiche professionali continuerebbe a essere effettuata dal Consiglio Generale Odontoiatria, ma tali qualifiche non sarebbero necessarie per la pratica professionale. Piuttosto, gli stessi potenziali pazienti diventano responsabili della verifica delle qualifiche possedute dal professionista al quale si rivolgono e avrebbero la possibilità di ricorrere legalmente in caso di mancata prestazione di servizio.

La valutazione concorrenziale deve essere intrapresa considerato che l'opzione 1 sembra presentare almeno uno degli effetti elencati nel test concorrenziale proposto dal Manuale sulla Concorrenza dell'Ocse. In particolare, l'opzione n. 1 "controllerebbe o influenzerebbe in maniera sostanziale il prezzo al quale i beni o i servizi possono essere messi in vendita sul mercato interessato" e "limiterebbe la libertà dei fornitori di un determinato prodotto o servizio a pubblicizzare o

commercializzare il loro prodotto (al di là delle esigenze generali di divieto di pubblicità ingannevole o fraudolenta)”.

## **2. Esempio di valutazione concorrenziale**

### **2.1. Obiettivi della regolazione**

Gli obiettivi perseguiti dalla regolazione sono i seguenti:

- assicurare che siano garantite la sicurezza e le qualifiche degli individui impegnati nella fornitura di cure odontoiatriche, come anche l'adeguatezza delle cure prestate; e
- evitare le indebite o sproporzionate restrizioni alla fornitura di cure odontoiatriche, in particolare tutte quelle restrizioni che non si accordano con l'interesse generale.

### **2.2. Opzioni di regolazione**

Le possibili opzioni di regolazione sono le seguenti:

**Opzione 1: Nessun tipo di azione.** Astenersi da qualsiasi azione e mantenere il contesto regolamentare esistente, secondo il quale il Consiglio Generale Odontoiatria (l'ordine professionale privato) è responsabile di tutte le regolazioni relative agli aspetti sanitari e non della pratica odontoiatrica, nonché delle procedure relative ai reclami. In particolare, la regolazione vigente ha stabilito che tutti gli individui che supervisionano o esercitano la pratica odontoiatrica siano in possesso, almeno, di un diploma professionale in odontoiatria (il Diploma di Medico Dentista) ottenuto grazie a un programma di formazione autorizzato dal Consiglio stesso e che tutti individui siano e restino membri del Consiglio Generale Odontoiatria (ad esempio, dovranno rispettare i seguenti standard etici: pratiche trasparenti di fatturazione, nessuna pubblicità dei servizi forniti sui quotidiani o su pannelli pubblicitari pubblici che eccedano le dimensioni 10 cm x 20 cm, divieto di sottrarre clienti a un altro medico dentista, divieto di creazione di società professionali e divieto di assunzione di un medico dentista da parte di chi non sia in possesso del previsto Diploma e, infine, divieto di definizione di tariffe inferiori rispetto a quelle comunemente applicate in ambito locale). Una delle conseguenze di una regolazione di questo tipo è che gli igienisti dentali e i tecnici odontoiatri non possono praticare la professione autonomamente.

**Opzione 2: Controllo del Consiglio Generale Odontoiatria sulla pratica medica e supervisione del Dipartimento della Sanità sulla pratica professionale.** Consentire al Consiglio Generale Odontoiatria di fissare gli standard

di qualità e di sicurezza senza tuttavia concedergli alcuni diritto di controllare le pratiche commerciali, quali la determinazione delle tariffe, la pubblicità, la sollecitazione dei clienti e l'organizzazione commerciale. Assegnare al Dipartimento della Sanità la responsabilità della supervisione delle pratiche commerciali, il quale adotterà il principio secondo il quale si possono fornire cure dentarie, purché autorizzate, anche in maniera autonoma, sempre nel rispetto dei principi di onestà professionale ed evitando pratiche di pubblicità ingannevole. Anche la procedura di reclamo e la regolazione del settore è sotto il controllo del Dipartimento della Sanità.

**Opzione 3: Controllo del Dipartimento della Sanità della pratica professionale e di quella medica.** Attribuire al Dipartimento della Sanità il compito di definire le qualifiche dei professionisti e la regolamentazione relativa ad aspetti non-odontoiatrici, ma per il resto mantenere quanto previsto dall'opzione n. 2

**Opzione 4: Nessun tipo di regolazione.** Abolire tutte le regolazioni. In particolare, fare in modo che sia il settore stesso a imporre un sistema volontario di registrazione (sistema di auto-certificazione), gestito dal Consiglio Generale Odontoiatria, e lasciare che i potenziali pazienti siano autonomamente responsabili della verifica degli adeguati requisiti del professionista al quale si rivolgono. Si consenta inoltre ai pazienti di avviare procedimenti legali in caso di mancata o errata prestazione di cure odontoiatriche.

### 2.3. *Il mercato interessato*

Il mercato del prodotto direttamente interessato dalla regolazione è quello dei servizi odontoiatrici, che comprendono tutti i professionisti che sono in grado di fornire servizi di prevenzione (ad esempio, visite di controllo generali, radiografie e analisi), consigli di igiene dentale, riparazione e vendita di dentiere, cure di routine (ad esempio, otturazioni, estrazioni, pulizia della placca batterica), cure più complesse (ad esempio, incapsulamento), trattamenti odontoiatrici, chirurgia orale e trattamenti cosmetici (ad esempio, lo sbiancamento dei denti). A causa della dimensione ridotta del territorio nazionale, l'estensione geografica del mercato è l'intero Paese.

Non è probabile si verifichino sostanziali impatti su altri elementi della catena di fornitura (ad esempio, la fornitura di macchinari e attrezzature tecniche specifiche).

Sebbene il mercato non presenti un elevato grado di concentrazione (fino all'aprile del 1995, erano registrati 3.495 medici dentisti, in genere esercitanti autonomamente o in piccole società formate da due o tre professionisti), la

concorrenza presente sul mercato è piuttosto debole, e ogni professionista “aspetta” che i clienti si presentino al suo studio. Tutto ciò è conseguenza di:

- l’applicazione di standard etici, che esplicitamente vietano ogni tipo di concorrenza tra professionisti (comprese le promozioni e la pubblicità);
- l’esistenza di fattori che impediscono ai consumatori di cambiare agevolmente un professionista con un altro, quali la difficoltà di trasferimento delle informazioni sanitarie del cliente (molti medici dentisti si rifiutano di fornire i loro schedari pazienti agli altri professionisti del settore) e la mancata disponibilità di informazioni relative alle tariffe e alle caratteristiche delle cure prestate; e
- le restrizioni al lato della fornitura, che impediscono alle associazioni professionali sotto forma di persona giuridica di accedere al mercato e agli igienisti dentali e ai tecnici odontoiatri di praticare la professione autonomamente rispetto ai medici dentisti.

## **2.4. Valutazione concorrenziale**

### *2.4.1. Opzione n. 1 – Nessun tipo di azione*

I medici dentisti continueranno a beneficiare della scarsa e debole concorrenza sul mercato illustrata sopra e i consumatori continuerebbero a essere privi di informazioni, possibilità di scelta e costi inferiori.

### *2.4.2. Opzione n. 2 - Controllo del Consiglio Generale Odontoiatria sulla pratica medica e supervisione del Dipartimento della Sanità sulla pratica professionale*

I costi dell’operazione dovrebbero diminuire come risultato della maggiore libertà di scelta tra vari modelli di impresa e dell’aumentata efficienza nell’utilizzo della perizia dei professionisti odontoiatrici. Inoltre, si ritiene si verifichino maggiori investimenti, dato che le persone giuridiche beneficiano di un maggiore accesso alle fonti di capitale.

È difficile prevedere con un certo grado di certezza quale sarà l’impatto sulla struttura del mercato. Da un lato, si ritiene debba verificarsi un maggiore entrata sul mercato, considerando che viene consentito agli igienisti dentali e ai tecnici odontoiatrici di esercitare autonomamente la professione. Ma d’altro canto, l’entrata sul mercato di persone giuridiche e di altri tipi di impresa privata, i quali in genere sono di dimensioni maggiori rispetto al singolo professionista o anche allo studio professionale, può rendere in mercato maggiormente concentrato. Anche le

possibilità di entrata saranno migliori, come conseguenza della possibilità di attuare strategie di commercializzazione dei servizi precedentemente vietate, come la pubblicità finalizzata a rendere noto che nuove imprese sono presenti sul mercato e le promozioni per attirare i clienti di altri professionisti. Questi strumenti faciliteranno l'entrata di nuovi operatori, mettendoli in grado di promuovere la loro attività e, quindi, di abbreviare il periodo di tempo necessario per ottenere un sufficiente giro d'affari che vada a coprire l'investimento iniziale e comporti dei profitti.

L'abolizione delle regolazioni più restrittive e relative ad aspetti non-odontoiatrici comporterebbe un aumento della concorrenza nel settore, senza che ciò si risolva a discapito della qualità del servizio offerto (secondo questa opzione le condizioni professionali per la pratica rimangono invariate e la procedura per i reclami sarà resa più efficace). Inoltre, nella competizione per l'ottenimento di nuova clientela, verrà divulgata una maggiore quantità di informazioni. Ciò farà funzionare il mercato in maniera più efficiente, e i consumatori saranno in grado di effettuare scelte meglio informate.

#### 2.4.3. *Opzione n. 3 - Controllo del Dipartimento della Sanità della pratica professionale e di quella medica*

Gli impatti concorrenziali sono in genere quelli previsti all'opzione n. 2, con la differenza che si dovrebbe verificare un calo della qualità del servizio offerto, dato che il Dipartimento della Sanità, pur essendo meno qualificato dei professionisti stessi per tale compito, assumerà il controllo sulla regolazione tecnica e professionale.

#### 2.4.4. *Opzione n. 4 - Nessun tipo di regolazione*

Come secondo l'opzione n. 2 e n. 3, i costi dovrebbero diminuire. Tuttavia, i nuovi entranti sul mercato riceveranno maggiori benefici (a causa dell'introduzione di un sistema di certificazione). Ugualmente, si ritiene si verifichino maggiori investimenti.

Ci si attende una maggiore entrata, non solo da parte degli igienisti dentali e dei tecnici odontoiatrici, ma anche da parte di quei professionisti che non erano in grado di operare secondo il precedente *status quo*. Nondimeno, l'effetto sul grado di concentrazione del mercato non è del tutto chiaro, dato che potrebbero accedere nuove e più grandi imprese. Come per le opzioni n. 2 e n. 3, saranno disponibili più informazioni e verranno adottate nuove strategie. Tuttavia, dato che non sarà posta alcuna restrizione ai comportamenti adottabili dai professionisti, questo possibile flusso informativo può rivelarsi ingannevole o generare confusione e, quindi, inutile per fini di diminuzione delle asimmetrie informative esistenti tra paziente e medico

dentista. Quindi, il mercato può diventare meno trasparente, aumentando l'insicurezza percepita relativamente ai servizi forniti. Di conseguenza, esso funzionerà in maniera meno efficiente, e i consumatori effettueranno scelte poco informate. Inoltre, a causa del sistema di certificazione e della procedura di presentazione dei reclami meno efficiente, la qualità può risultare inferiore alla media.

Quindi, sebbene si palesi un aumento della concorrenza, ciò avverrà a discapito della qualità.

## **2.5. Conclusioni**

L'opzione n. 1 è quella che potrebbe avere effetti maggiormente dannosi sulla concorrenza, dato che la regolazione impone restrizioni indebite all'attività odontoiatrica, insidiando non solo la concorrenza, ma anche le informazioni disponibili ai consumatori e necessarie per effettuare delle scelte informate. Le proposte contenute nelle opzioni n. 2 e n. 3, al contrario, comportano una serie di effetti pro-concorrenziali poiché, paragonate alla regolazione vigente, i medici dentisti non saranno più in grado di limitare le attività pubblicitarie, le promozioni, la forma di impresa e l'impiego di ausiliari professionisti per le cure dentali, tutti elementi che limitano la concorrenza. Tuttavia, secondo l'opzione n. 3, la qualità non verrebbe assicurata in maniera efficace. Infine, l'opzione n. 4, sebbene presenti molti effetti pro-concorrenziali, non è in grado di assicurare un effettivo funzionamento del mercato, dato che non affronta il problema relativo alle asimmetrie informative esistenti tra professionista e paziente.

Quindi, l'opzione n. 2 è quella che meglio raggiunge gli obiettivi politici prefissati, pur promuovendo il processo concorrenziale. Probabilmente, l'opzione n. 2 è da considerarsi la migliore dal punto di vista concorrenziale.

### 3. LA REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DELL'ARIA\*

Questa sezione fornisce un esempio di valutazione concorrenziale relativo a una modifica a livello nazionale della regolazione in materia di qualità dell'aria. In primo luogo, è descritta la situazione attuale e le azioni che è possibile intraprendere. Questo tipo di materiale dovrebbe essere visionato nell'ambito di una più ampia revisione della regolazione e non è, quindi, specifico della valutazione concorrenziale. Dopo tali elementi introduttivi, è fornito un esempio di valutazione concorrenziale.

L'esempio fornito è relativamente breve. Valutazioni più prolungate o più rapide possono essere comunque appropriate.

#### 1. Situazione generale

La Regione occidentale è una regione densamente popolata ed è sottoposta a una significativa minaccia ambientale dovuta agli alti livelli di inquinamento dell'aria. La normativa vigente nella Regione autorizza il Consiglio occidentale per l'aria pulita (West Clean Air Board – WCAB), un'autorità di regolazione regionale, a formulare e applicare regolazioni relative alle miscele dei carburanti per autovetture al fine di controllare la contaminazione dell'aria. Il WCAB ha preso in considerazione varie opzioni per ridurre l'inquinamento derivante dalla combustione di carburante per autovetture e ha deciso l'adozione di una nuova tecnologia di raffinazione. Dopo che le raffinerie hanno investito nella modifica in tal senso dei propri impianti, una delle società petrolifere (Xoil) ha annunciato di detenere il brevetto per detta tecnologia e che le altre raffinerie avrebbero dovuto pagare una tariffa di brevetto per ottenere il diritto a utilizzare tale tecnologia. Le altre imprese raffinatrici hanno iniziato a denunciare le elevate tariffe per i diritti di brevetto che erano costrette a pagare. Una commissione governativa ha condotto un'indagine sugli effetti della regolazione promulgata dal WCAB, riportando che tale normativa aveva consentito l'esercizio di un potere di monopolio a Xoil per quanto riguarda la licenza della tecnologia di raffinazione necessaria per la produzione del carburante per autovetture utilizzate nella Regione occidentale, e inoltre che tale potere di monopolio ha messo Xoil nella posizione di poter aumentare i costi di raffinazione delle imprese concorrenti, nonché di controllare il prezzo del carburante per autovetture fornito nella Regione occidentale. La commissione governativa ha rilevato che Xoil non aveva rivelato di aver richiesto un brevetto nel momento in cui esercitava un'attività di *lobbying* nei confronti del

---

\* Questo esempio di valutazione concorrenziale è stato predisposto da Özlem Bedre.

WCAB per la propria tecnologia, e aveva persino dichiarato che tale tecnologia non sarebbe stata brevettata. Le associazioni dei consumatori e quelle dei camionisti hanno iniziato a protestare poiché, dall'adozione della regolazione formulata dal WCAB, i prezzi del carburante sono aumentati notevolmente. Tale aumento era pari al 6% nella Regione occidentale, mentre il resto del Paese aveva registrato un aumento dell'1%. Il servizio giuridico del WCAB ha deliberato che Xoil non poteva essere penalizzata dall'autorità di regolazione per non aver ammesso di aver richiesto il brevetto per la nuova tecnologia, né tanto meno il WCAB poteva revocare il brevetto concesso. Il WCAB ritiene che la regolazione esistente non sempre sia in accordo con l'interesse generale e sta prendendo in considerazione altre alternative.

## 2. Obiettivi della regolazione

Il WCAB cerca di promuovere i tre obiettivi politici fissati dalla legge sull'aria pulita: (1) assicurare migliori condizioni ambientali riducendo le emissioni dei motori; (2) fornire i corretti incentivi alle imprese per gli investimenti in ricerca e sviluppo di un carburante a combustione pulita e per evitare di duplicare la ricerca per una tecnologia che produca carburante meno inquinante e, (3) evitare regolazioni sproporzionate in materia di tutela ambientale, in particolare quelle che potrebbero non rivestire un interesse generale, come gli incrementi dei prezzi del carburante che causano riduzioni del benessere generale maggiori rispetto ai profitti derivanti dalle migliori condizioni dell'aria.

## 3. Opzioni di regolazione

Sono state identificate varie opzioni. Le opzioni di regolazione sono le seguenti:

**Opzione 1: Mantenere la regolazione allo stato attuale.** Non intraprendere alcuna azione ma mantenere le attuali regolazioni, secondo le quali le raffinerie devono utilizzare la tecnologia di raffinazione di Xoil per produrre il carburante per autovetture utilizzate nella Regione occidentale. Xoil continuerà così ad addebitare alle raffinerie prezzi monopolistici o tariffe per i diritti di brevetto per l'utilizzo della sua tecnologia. Di conseguenza, i costi di produzione del carburante per autovetture continueranno a essere elevati in tutta la Regione interessata.

**Opzione 2: Aggiungere alla fissazione di standard tecnologici una regolazione dei prezzi.** Identificare un'altra tecnologia come standard per la formulazione e il processo di miscela del carburante a combustione pulita tramite consultazioni con le associazioni di settore e le imprese e, allo stesso tempo, regolamentare il prezzo della tecnologia di raffinazione scelta come standard. Colui che svilupperà tale tecnologia dovrà quindi addebitare, per l'utilizzo della propria

tecnologia, il prezzo regolamentato. Pertanto, le raffinerie saranno coscienti di tutti i costi connessi alla produzione di un carburante per autovetture a combustione pulita prima dell'adozione delle regolazioni formulate dal WCAB.

**Opzione 3: Introdurre degli standard basati sulle performance.** Nessuna regolazione su come produrre il carburante per autovetture a combustione pulita, ma sarà fissato un limite alle emissioni di ogni tipo di carburante per autovetture. Ogni raffineria dovrebbe essere libera di utilizzare qualsiasi metodo o tecnologia per produrre il carburante, la cui combustione dovrebbe rilasciare minori emissioni rispetto alla soglia massima fissata.

**Opzione 4: Introdurre una tassa sui livelli di emissioni.** Nessuna regolazione su come produrre un carburante per autovetture a combustione pulita, ma prevedere l'introduzione di tasse sui livelli di emissione del carburante venduto nelle stazioni situate nella Regione occidentale, e se possibile fissare un limite alle emissioni derivanti da tutti i tipi di carburante per autovetture. Come per l'opzione precedente, ogni raffineria sarebbe libera di utilizzare qualsiasi metodo o tecnologia per produrre un carburante che inquina meno rispetto alla soglia massima fissata. Inoltre, le stazioni di servizio (o i venditori di carburante) dovrebbero pagare delle tasse in proporzione alle emissioni derivanti dalla combustione del loro carburante.

**Opzione 5: Nessun tipo di regolazione.** Eliminare tutte le regolazioni. In particolare, lasciare che le raffinerie producano tutti i tipi di carburante che desiderano senza che siano loro imposte delle tasse sui livelli di emissione del carburante, mentre si dovrebbe fare in modo che il settore si auto-imponga un sistema di autocertificazione volontario relativo al livello di emissioni rilasciate per un certo tipo di utilizzo del carburante. I consumatori della Regione occidentale dovrebbero quindi decidere quale tipo di carburante acquistare, e di conseguenza quanto sono disposti a pagare per ridurre le emissioni dei loro autoveicoli.

#### 4. Il mercato interessato

Il mercato del prodotto direttamente interessato dalle regolazioni è il mercato della tecnologia di raffinazione per produrre un carburante per autovetture che soddisfi i requisiti fissati dal WCAB (il "mercato della tecnologia"). Il mercato indirettamente interessato dalle regolazioni in oggetto è quello del carburante per autovetture che può essere venduto nella Regione occidentale (il "mercato del carburante per autovetture").

La definizione di standard su come formulare e miscelare gli elementi per produrre un carburante a combustione pulita, ottenuta grazie a consultazioni con le associazioni di settore e le imprese, è un metodo efficace per identificare la tecnologia di raffinazione più efficiente. Tuttavia, poiché la regolazione formulata

dal WCAB prescrive una tecnologia specifica, ciò ha limitato la concorrenza nel mercato della tecnologia, e ha provocato prezzi più elevati per i consumatori sul mercato del carburante per autovetture, tramite (1) la limitazione del numero o della varietà dei fornitori sul mercato della tecnologia attraverso l'istituzione di una licenza come requisito di operabilità, e (2) la limitazione della capacità dei fornitori a competere tramite (a) l'aumento dei costi della produzione del carburante che soddisfa i requisiti fissati dal WCAB per tutti i produttori, eccetto Xoil, e (b) la creazione di una barriera geografica alla capacità di fornitura, da parte delle società petrolifere, di gas nella Regione occidentale (alle società petrolifere operanti in altre regioni del Paese non è consentito di importare nella rete distributiva della Regione occidentale il carburante per autovetture da essi prodotto a meno che il carburante importato non sia prodotto grazie all'utilizzo della tecnologia fissata come standard dal WCAB, vale a dire la tecnologia brevettata da Xoil). Quindi, le regolazioni del WCAB hanno fornito a Xoil un potere di monopolio nel mercato della tecnologia e tale potere ha comportato per Xoil dei vantaggi anticoncorrenziali rispetto alle altre raffinerie per la fornitura del mercato interessato, poiché Xoil è in grado di aumentare i costi delle raffinerie concorrenti, addebitando loro delle elevate tariffe per la licenza di utilizzo della propria tecnologia.

## **5. La valutazione concorrenziale**

### **5.1. *Opzione 1 - Mantenere la regolazione allo stato attuale***

Xoil continuerà a beneficiare del suo potere di monopolio sul mercato della tecnologia e a indebolire la concorrenza sul mercato del carburante per autovetture del WCAB illustrato sopra.

### **5.2. *Opzione 2 - Aggiungere alla fissazione di standard tecnologici una regolazione dei prezzi***

Le imprese del settore possono ottenere sostanziali profitti di efficienza effettuando programmi di ricerca congiunti per definire lo standard di tecnologia più efficiente per la raffinazione di un carburante per autovetture a combustione pulita. Oltre tali benefici, la regolazione del prezzo della tecnologia manterrebbe bassi i costi di produzione del carburante che soddisfa i requisiti fissati dal WCAB, il che risulterebbe in prezzi più bassi del carburante venduto nella Regione occidentale. Regolare un prezzo *input* ridurrebbe inoltre le incertezze relative ai costi di produzione del carburante a norma secondo i requisiti fissati dal WCAB. Tuttavia, considerato che il prezzo della tecnologia di raffinazione sarebbe regolamentato, le imprese avrebbero minori incentivi a investire in progetti di ricerca e sviluppo di tale tecnologia. Inoltre, discostarsi dalla tecnologia della Xoil per utilizzarne una nuova può richiedere che gli investimenti "non recuperabili" effettuati per la tecnologia della Xoil siano economizzabili. Consentire alle

raffinerie di definire uno standard potrebbe fornire loro un maggiore potere di negoziazione per la tariffa della licenza rilasciata da Xoil. Avviare uno schema volontario per lo standard può fornire una serie di benefici. Tali schemi sono abbastanza comuni quando non sono vietati dalle autorità di concorrenza.

### **5.3. *Opzione 3 - Introdurre degli standard basati sulle performance***

L'eliminazione delle regolazioni relative alle modalità di produzione di un carburante per autovetture a combustione pulita consentirebbe a ciascuna raffineria di utilizzare qualsiasi metodo e tecnologia per la produzione di carburante. Inoltre, definire un limite alle emissioni derivanti da tutti i tipi di carburanti consente a ogni raffineria sia di acquistare una licenza o condurre una ricerca individuale per una tecnologia di produzione del carburante che rispetti la soglia massima fissata per le emissioni. La duplicazione degli sforzi per la ricerca sarebbero più frequenti con questo schema di regolazione, sebbene non vi ovviamente non derivino danni dalla duplicazione degli sforzi di ricerca, dato che essi potrebbero comportare un'innovazione più rapida e maggiore scelta tra le tecnologie utilizzate. Vi sarebbero molte tecnologie alternative e disponibili per la produzione di un carburante a combustione pulita. La concorrenza tra fornitori del mercato della tecnologia sarebbe quindi forte, il che comporterebbe minori costi di produzione. WCAB sarebbe in grado di ridurre le emissioni degli autoveicoli al livello desiderato senza limitare la concorrenza; le raffinerie sarebbero più flessibili nell'utilizzare le proprie tecnologie di produzione e investirebbero in progetti di ricerca e sviluppo per formulare una tecnologia di raffinazione che consenta loro di produrre il carburante a combustione pulita, a meno che non sia meno costoso acquistare una licenza per tale tecnologia.

### **5.4. *Opzione 4 - Introdurre una tassa sui livelli di emissioni***

L'eliminazione delle regolazioni relative alle modalità di riduzione di un carburante a combustione pulita consentirebbe a ogni raffineria di utilizzare per la produzione qualsiasi metodo e tecnologia. Riscuotere delle tasse dalle stazioni di servizio in proporzione ai livelli di emissione del carburante che esse vendono fornirebbe alle raffinerie gli incentivi per produrre il carburante, nel caso in cui il beneficio marginale della riduzione delle tasse dalle emissioni eguaglia il costo marginale della riduzione delle emissioni. Quindi, ogni raffineria può sia acquistare una licenza o condurre ricerche individualmente per trovare la tecnologia più efficiente che consenta di produrre il carburante meno inquinante. Il limite fissato alle emissioni da ogni tipo di carburante potrebbe essere inefficace per alcune imprese che intendono produrre un carburante per autovetture meno inquinante rispetto alla soglia al fine di rilanciare la domanda per il carburante da loro prodotto. Questa opzione regolamentare fornirebbe quindi forti incentivi a investire in progetti di ricerca e sviluppo. Come indicato anche per l'opzione n. 3, vi

sarebbero molte tecnologie alternative disponibili per la produzione del carburante a combustione pulita. La concorrenza tra fornitori del mercato della tecnologia sarebbe quindi forte (ancor più forte di quella prevista per l'opzione n. 3, a causa dei migliori incentivi a investire nei progetti di ricerca e sviluppo con le tasse di emissione), il che comporterebbe minori costi di produzione.

La tassazione, proporzionale al livello delle emissioni conseguenti dalla combustione, dei carburanti per autovetture vendute presso la stazioni di servizio fa sì che i consumatori interiorizzino gli impatti negativi, l'inquinamento da essi prodotto. Le tasse aumenteranno i prezzi del carburante, riducendo la domanda nella Regione occidentale. Le tasse sull'ambiente accresceranno il benessere dei consumatori se il danno a loro arrecato come risultato dei prezzi più elevati del carburante è inferiore ai benefici generali derivanti dalla diminuzione dell'inquinamento ambientale. Definire il corretto livello di tasse per le emissioni non è un compito agevole.

Le raffinerie avrebbero più flessibilità (come all'opzione n. 3) nell'utilizzo delle tecniche di produzione e saranno disponibili a investire in progetti di ricerca e sviluppo per formulare una tecnologia di raffinazione che consenta loro di produrre un carburante a combustione pulita a meno che non risulti essere meno costoso acquistare una licenza per tale tecnologia.

### **5.5. *Opzione 5 - Nessun tipo di regolazione***

L'eliminazione di tutte le regolazioni consentirebbe alle raffinerie di produrre tutti i tipi di carburante per autovetture. Tuttavia, il settore si presume sviluppi un sistema volontario di certificazione per il livello di emissioni rilasciate da ogni tipo di carburante, così che i consumatori sapranno quale tipo di carburante è meno inquinante. I consumatori della Regione occidentale decideranno quindi quale tipo di carburante per autovetture acquistare, come anche quanto sono disposti a pagare per ridurre le emissioni dei propri autoveicoli. Senza tasse sui livelli di emissione della benzina, i consumatori sono disposti a spendere troppo poco per ridurre le emissioni derivanti dall'utilizzo del loro carburante per autovetture; poiché essi non possono interiorizzare le esternalità negative che rimandano ad altri grazie al loro contributo individuale all'inquinamento dell'aria. Quindi, l'inquinamento dell'aria sarebbe molto superiore al livello desiderato rispetto ad altri schemi regolatori.

## **6. Determinazione**

L'opzione n. 3 è la migliore opzione di regolazione per il benessere dei consumatori e che consente di conseguire gli obiettivi primari di ridurre le emissioni da autoveicoli. Secondo l'opzione n. 1, l'inquinamento dell'aria è stato ridotto nella Regione occidentale, il settore ha evitato duplicazioni negli sforzi per

la ricerca e trae benefici dalle efficienze derivanti dall'adozione come standard della tecnologia di raffinazione più efficace per la produzione di carburante a combustione pulita. Tuttavia, l'opzione n. 1 può avere i maggiori effetti negativi per la concorrenza, poiché le regolazioni istituiscono una licenza come requisito per produrre il carburante a combustione pulita, creando in tal modo un potere di monopolio nel mercato della tecnologia. Inoltre, la regolazione limita la capacità di competere dei fornitori nel mercato del carburante per autovetture, aumentando i costi di raffinazione per tale tipo di carburante e creando una barriera geografica all'entrata nel mercato dei carburanti della Regione occidentale. Come risultato, i prezzi della benzina sono aumentati e il benessere dei consumatori si è ridotto. Questo danno può essere eliminato grazie all'opzione n. 2, che assicura un prezzo inferiore, ma al tempo stesso riduce gli incentivi a investire in progetti di ricerca e sviluppo della tecnologia in oggetto. Le opzioni n. 3 e n. 4 consentono alle raffinerie di essere più flessibili nelle proprie scelte tecnologiche, eliminando le regolazioni relative al processo produttivo del carburante per autovetture. Secondo quanto previsto in entrambe le alternative, il regolatore può mantenere l'inquinamento dell'aria al livello desiderato definendo un limite alle emissioni derivanti da ogni tipo di carburante. Inoltre, entrambe le opzioni forniscono alle raffinerie degli incentivi elevati a investire in progetti di ricerca e sviluppo della tecnologia di raffinazione per la produzione del carburante a combustione pulita, sebbene ciò possa comportare delle duplicazioni degli sforzi per la ricerca. Tuttavia, l'opzione n. 4 modifica le modalità di consumo del carburante per autoveicoli imponendo delle tasse sui carburanti proporzionali al loro livello di emissioni. Per di più, la formulazione di una tassazione per le emissioni va oltre la specializzazione di un regolatore ambientale. L'opzione n. 5 fornisce la maggiore flessibilità alle imprese lasciando loro scegliere la tecnologia di raffinazione senza definire alcuno standard per le emissioni, né tasse al consumo, ma questa opzione non prevede incentivi a investire in progetti di ricerca e sviluppo della tecnologia per la produzione del carburante a combustione pulita, e quindi non assicura che nella Regione occidentale vi siano livelli bassi di inquinamento dell'aria.

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

[www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)

Cinese / 中文	Italiano
Coreano / 한국어	Portoghese / Português
Francese / Français	Rumeno / Român
Giapponese / にほんご	Russo / Pycckó
Indonesiano / Bahasa	Spagnolo / Español
Inglese/English	Turco / Türk
	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](http://www.oecd.org/competition/toolkit)