

I papers



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

LAURA CAVALLO

L'Analisi dell'Impatto della Regolazione sulla Concorrenza

aprile 2010

INDICE

Introduzione	4
Vizie virtù della concorrenza e benefici e costi della regolazione	6
AIR e AIRC	8
L'AIRC in relazione al ruolo e alle attività delle AI e dell'Antitrust	10
I costi dell'AIRC e le "checklists"	12
Linee guida sull'AIRC dell'AGCM e l'applicazione al caso della regione Toscana	16
Lo sviluppo dell'AIRC e il ruolo dell'AGCM	20
Conclusioni	22

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: L. Cavallo, L'Analisi dell'Impatto della Regolazione sulla Concorrenza, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, aprile 2010.

Introduzione

L'obiettivo della riforma della regolazione è quello di migliorare la performance delle economie nazionali, supportarne la crescita creando un ambiente regolativo favorevole alla nascita e crescita delle imprese, all'aumento della competitività e allo sviluppo del commercio internazionale, alla tutela della concorrenza¹.

Tuttavia, l'AIR non è finalizzata a verificare se e quanto la regolazione proposta è restrittiva della concorrenza. In molti Paesi si sta quindi progressivamente diffondendo una metodologia specifica, l'analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza (AIRC)², che si propone di valutare la proporzionalità di queste restrizioni rispetto agli obiettivi perseguiti dall'intervento normativo³. L'OCSE ha suggerito che la diffusione dell'AIRC avvenga in modo graduale e con metodologie e principi omogenei, proponendo l'adozione di un elenco-filtro (checklist) per l'individuazione dei provvedimenti potenzialmente restrittivi della concorrenza da sottoporre a una valutazione più approfondita (OCSE, 2007)⁴. Anche l'Office of Fair Trading (OFT)⁵ del Regno Unito e successivamente il governo australiano hanno prodotto delle linee guida e una *checklist* non dissimile da quella dell'OCSE⁶. In particolare, in Australia l'analisi di impatto della concorrenza costituisce parte integrante del *Regulatory Impact Statement*.

In Italia il Regolamento di attuazione dell'AIR⁷, ha introdotto esplicitamente l'ambito della concorrenza tra quelli sui quali si dovrà soffermare la valutazione dell'impatto della

1 OCSE, *Concorrenza sur les marches de produits et performance economique*, in *Economic Outlook* n° 72, 2002, consultabile sul sito www.oecd.org.

2 Mazzantini, G. *L'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza: «Eppur si muove!»* in: Astrid, *Qualità della Regolazione e riduzione degli Oneri Burocratici*, 2010 ww.astrid.eu.

3 In alcuni Paesi sono già operative forme di analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza (Australia, Brasile, Canada, Taipei, Corea, Giappone, Messico, Turchia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Commissione europea), in altri Paesi sono in fase di avvio (Repubblica Ceca, Finlandia, Ungheria, Indonesia, Israele, Italia, Norvegia, Romania, Russia, Singapore e Spagna).

4 OCSE, *Competition assessment toolkit*, Ocse, Parigi, 2007.

5 OFT, *Completing competition assessments in Impact Assessments*, Guideline for policy makers, August 2007.

6 Australian Government 2007, *Best Practice Regulation Handbook*, Canberra.

7 Decreto 11 settembre 2008, n. 170, recante Disciplina attuativa dell'analisi d'impatto della regolamentazione (Air) ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

regolazione⁸. Il Regolamento prevede che la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato debba essere indicata con riferimento agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa, proponendo una «*check lists*» simile a quella già proposta dall'OCSE e dall'OFT.

Al momento l'AIRC delle singole Autorità indipendenti non prevede un ricorso strutturato all'AIRC. L'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha tuttavia già prodotto linee guida sull'AIRC e le ha sperimentate nella regione Toscana, pubblicando i risultati e la metodologia⁹.

In attesa di ulteriori sviluppi che rendano possibile analizzare le iniziative intraprese dalle amministrazioni o dalle autorità indipendenti e l'efficacia degli interventi volti a promuovere la diffusione dell'AIRC ai diversi livelli di governo, il presente lavoro intende esaminare, anche alla luce delle esperienze internazionali, le metodologie utilizzate e alcuni aspetti problematici dell'introduzione dell'AIRC. Si farà particolare riferimento alle opportunità e alle specificità dell'utilizzo di questo strumento di analisi da parte delle Autorità indipendenti.

Nei paragrafi che seguono verranno richiamati brevemente alcuni aspetti delle politiche concorrenziali. Nel paragrafo 2 si illustrerà l'importanza dell'AIRC alla luce delle teorie su vantaggi e svantaggi degli assetti concorrenziali e, più in generale, sull'intervento pubblico nell'economia di mercato. Nel paragrafo 3 verrà analizzato il rapporto tra AIRC e AIR. Nel paragrafo 4 si discuterà la rilevanza di questo strumento con specifico riferimento alle autorità di regolazione indipendenti e per le autorità antitrust. Nel paragrafo 5 si illustrerà il procedimento per selezionare i casi di maggiore impatto sulla concorrenza, ai fini dell'applicazione dell'AIRC. Nel paragrafo 6 verranno illustrate le linee guida sull'AIRC per le amministrazioni regionali proposte dall'AGCM e già sperimentate in Toscana. Nel paragrafo 7 verrà discusso il possibile ruolo dell'Autorità per la concorrenza nel promuovere l'AIRC e supportare i regolatori che dovrebbero utilizzarla. Verranno inoltre ipotizzati possibili approfondimenti della metodologia di analisi. Il paragrafo 8 conclude.

8 Di tali aspetti bisognerà peraltro tenere conto anche nell'analisi tecnico normativa (ATN), secondo la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri settembre 2008 recante "Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (Atn), che ha sostituito la precedente direttiva 27 marzo 2000.

9 AGCM, 2008, *Analisi di Impatto della Regolazione sulla concorrenza: linee guida e applicazione al caso della Regione Toscana*, Collana Studi e Ricerche n. 2, pubblicato anche sul sito dell'autorità, www.agcm.it.

Vizi e virtù della concorrenza e benefici e costi della regolazione.

L'AIRC si concentra sull'analisi degli effetti della regolazione, così come di tutti i vincoli imposti da organizzazioni professionali, sull'assetto competitivo dei mercati e sul benessere dei consumatori.

La letteratura teorica è concorde nel ritenere che gli assetti concorrenziali possono incidere sull'efficienza produttiva e allocativa dei mercati, oltre che sull'introduzione di nuovi prodotti, nonché sull'innovazione, sulla crescita economica e sul benessere dei consumatori. La concorrenza non è un valore in sé, ma un mezzo e perciò deve essere perseguita nella misura in cui si dimostra efficace nel raggiungere una condizione di “*first best*” in senso paretiano, ossia di massimo benessere¹⁰. Le condizioni di concorrenza perfetta che secondo la teoria economica permettono di raggiungere l'ottimo sono difficilmente riscontrabili nella concreta realtà operativa. La regolazione, ovvero l'insieme delle diverse forme di intervento dei poteri pubblici nelle relazioni tra domanda ed offerta (principalmente si regola l'offerta), viene motivata sulla base di diversi argomenti riconducibili, fondamentalmente:

ai “fallimenti di mercato” (presenza di esternalità, beni pubblici e beni meritori, monopolio naturale, potere di mercato, informazione asimmetrica);

a obiettivi sociali o legati alla salute, alla sicurezza e alla qualità dell'ambiente.

Quindi la regolazione serve anche se comporta dei costi. I fallimenti della regolazione (“*regulatory failures*”) (v. Viscusi, Harrington e Vernon, 2005¹¹ e MacAvoy, 1992¹², Kahn, 1988¹³) possono avere conseguenze anche più gravi dei fallimenti del mercato. La letteratura evidenzia in particolare la teoria della “cattura” del regolatore, il cui comportamento può essere condizionato dalle lobby e dalle pressioni di gruppi di interesse o semplicemente può

10 Secondo la teoria economica, la concorrenza perfetta permette di raggiungere “l'ottimo paretiano”; qualsiasi limitazione alla competizione tra le imprese ha effetti negativi sulla crescita e sul benessere

11 Viscusi W Kip, Joseph E Harrington, John M Vernon: *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT press, 2000

12 P.W. MacAvoy, *Industry Regulation and the Performance of the American Economy*, W.W. Norton, 1992.

13 Kahn, A.E. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, MIT Press, (June 22, 1988)

agire in maniera distorsiva su mercato per la presenza di asimmetrie informative¹⁴.

Pertanto, sebbene la concorrenza non sia sempre un bene e la regolazione non sia sempre un male, sembra ragionevole assumere che un intervento che aumenta il livello di concorrenza sia in linea di principio comunque preferibile. Questa scelta appare sensata a fronte della scarsità di informazioni a disposizione del decisore pubblico per comparare in termini di benessere gli assetti di mercato alternativi¹⁵ al fine di limitare i comportamenti distorsivi o opportunistici. L'Ocse¹⁶ sottolinea che gli interventi che comportano restrizioni alla concorrenza dovrebbero essere evitati o almeno limitati, privilegiando strumenti alternativi come gli incentivi, le azioni formative o quelle informative. Peraltro, non è detto che anche questi strumenti non siano in grado di alterare in modo sostanziale l'assetto dei mercati: i sussidi, ad esempio, possono portare distorsioni concorrenziali tra imprese che svolgono attività simili¹⁷. Comunque, la teoria economica suggerisce di effettuare sempre un giudizio preventivo sulla contendibilità dei mercati e sulla necessità dell'intervento pubblico, verificando la possibilità di limitare le barriere all'entrata e di ridurre i costi irrecuperabili (*sunk cost*).

Le politiche di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici promosse a livello internazionale e, in particolare, dall'Unione Europea hanno sostenuto il processo di riforma della regolazione e di riduzione degli ostacoli normativi al funzionamento del mercato. Sotto l'impulso europeo e internazionale anche l'Italia ha realizzato, in maniera non sempre coerente, alcune rilevanti riforme che, a partire dagli anni '90 e nel giro di pochi anni, hanno profondamente mutato l'assetto della regolazione¹⁸. I risultati del processo di liberalizzazione sono differenziati per settore e per Paese, ma non sempre gli interventi

14 Laffont, J.J., J. Tirole, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, 1993.

15 Su questi limiti della regolamentazione si veda ad esempio Mori (1997).

16 OCSE 1997, op. cit.

17 John Vickers, *State aid and distortion of competition*, OFT, 2005. L'OFT ha prodotto uno specifico rapporto che spiega come tener conto dell'analisi di impatto concorrenziale nella valutazione di un sussidio o aiuto, in conformità con il Treasury's Green book e relativa guida (OFT, *Guidance on how to assess the competition effects of subsidies*, 2007). In generale, quasi tutti i sussidi sono configurabili come aiuti di Stato, e sono quindi soggetti alle limitazioni imposte dalle norme comunitarie a prescindere dall'applicazione delle linee guida dell'OFT.

18 come riconosciuto dalla Review OCSE del 2001: *Background report on Regulatory Reform in Electricity, Gas and Railroads*.

realizzati hanno dimostrato la capacità di conseguire gli obiettivi attesi in termini di recupero dell'efficienza e di incremento della qualità del servizio. Per questo l'OCSE è da tempo impegnata a diffondere le *best-practice* regolatorie attraverso revisioni sistematiche delle esperienze dei Paesi membri¹⁹.

Questi brevi richiami alla letteratura sui costi e benefici della regolazione sono utili a sottolineare che non sempre la concorrenza è perseguibile o finanche auspicabile, ma che, nel contempo, anche che la regolazione è in grado di portare numerosi benefici, ma produce dei costi. L'AIRC (e in particolare l'attività di consultazione che costituisce una delle sue componenti principali) ha un ruolo essenziale nel fornire ai decisori politici elementi utili a confrontare assetti di mercato alternativi, valutare l'opportunità di un intervento di regolazione e decidere tra diverse opzioni regolatorie. In Australia, il *Best Practice Regulation Handbook* del 2007, nella sezione dedicata all'AIRC, prevede esplicitamente che il *Regulatory Impact Statement* possa raccomandare interventi restrittivi della concorrenza unicamente nel caso in cui: a) i benefici per l'intera collettività superano i costi; b) gli obiettivi di interesse pubblico possono essere raggiunti unicamente attraverso restrizioni alla concorrenza. L'intervento pubblico dovrebbe quindi essere posto in essere, in presenza di fallimenti del mercato, solo laddove è possibile dimostrare che esso determina l'aumento del benessere sociale netto.

AIR e AIRC

L'AIRC ha l'obiettivo di minimizzare le restrizioni non necessarie alla concorrenza o il numero di soggetti su cui queste ricadono. Per raggiungere questa finalità essa deve contenere una chiara indicazione degli elementi delle singole opzioni regolatorie che influiscono sugli assetti concorrenziali di mercato, nonché l'individuazione dei soggetti potenzialmente interessati, direttamente o indirettamente, dalle modifiche di tali assetti.

L'approccio utilizzato nell'AIRC, a differenza di quello tipico dell'AIR, è in grado di considerare gli elementi di tipo dinamico della regolazione sull'efficienza dei mercati e di

19 OCSE, *Regulatory reform*, vol. II Parigi 1997.

valutarne gli effetti. L'analisi costi benefici utilizzata nell'analisi di impatto della regolazione è uno strumento di valutazione di tipo statico, in quanto esamina i possibili effetti di diverse opzioni normative sulla base di parametri che definiscono un determinato assetto regolatorio. Non è però in grado, nella maggior parte dei casi, di tenere conto dell'influsso dei cambiamenti dei parametri che influiscono sul mercato e i suoi principali attori.

La possibile dinamica del mercato (determinata dalla situazione dell'offerta e della domanda) può avere un ruolo determinante nella scelta dell'opzione di regolazione ottimale sotto il profilo della concorrenza. Ad esempio, le condizioni che caratterizzano il monopolio naturale possono mutare nel tempo e venir meno col variare di alcuni fattori, come la dimensione della domanda o la tecnologia. Al crescere della domanda possono sparire i presupposti di questo monopolio²⁰ e il benessere complessivo può aumentare con l'ingresso sul mercato di uno o più nuovi operatori. Inoltre, la tecnologia può permettere di superare alcuni vincoli della struttura produttiva, ad esempio rompendo il legame con le infrastrutture fisiche, facendo venir meno la caratteristica di monopolio naturale di un settore o di un mercato (si pensi alla telefonia mobile). Infine, la dimensione dell'impatto di provvedimenti restrittivi della concorrenza può dipendere dalla elasticità della domanda al prezzo (le perdite di benessere di monopolio sono, infatti, inversamente correlate alla reattività della domanda di mercato al prezzo).

Tutti questi elementi sono tipicamente considerati dall'AIRC, che nell'analizzare l'impatto delle restrizioni alla concorrenza deve tener conto delle variabili che definiscono il contesto competitivo in cui l'intervento si inserisce e delle possibili variazioni di queste variabili indotte dall'intervento.

²⁰ Condizione necessaria e sufficiente per il monopolio naturale è che la funzione di costo sia sub-additiva nell'intervallo rilevante di valori dell'output, condizione che si verifica quando il costo di soddisfare la domanda per un'unica impresa risulta inferiore a quello cumulato di più imprese che devono produrre uno stesso output. Per livelli elevati di domanda, questa condizione può non essere più verificata facendo venire meno il presupposto del fallimento di mercato e l'esigenza di imporre restrizioni alla concorrenza.

L'AIRC in relazione al ruolo e alle attività delle Autorità indipendenti e dell'Antitrust

La l. 229/2003, che estende l'AIRC alle Autorità indipendenti, riflette l'acquisizione della consapevolezza che il miglioramento del contesto regolamentare non può che coinvolgere anche queste Autorità, che hanno assunto un ruolo essenziale nel nostro ordinamento. Per analoghe (e forse maggiori) ragioni, includere l'AIRC nelle AIR è importante per le autorità governative, ma lo è ancora di più per le Autorità indipendenti²¹, i cui provvedimenti regolatori sono per loro natura atti a influenzare l'assetto concorrenziale dei mercati.

Il principale obiettivo dell'AIRC, quello di evidenziare l'impatto di interventi restrittivi della concorrenza e di identificare le opzioni che lo minimizzano, è strettamente legato all'obiettivo che le Autorità devono perseguire nell'ambito della propria attività istituzionale: la promozione della concorrenza o comunque dei benefici che un regime concorrenziale garantisce ai consumatori. La maggior parte dei provvedimenti di regolazione hanno infatti l'obiettivo di favorire una maggiore competizione tra le imprese che operano nel mercato (ad esempio, la regolazione dell'accesso alle reti favorisce una maggiore competizione tra i distributori del servizio all'utenza). Pertanto, le Autorità già svolgono analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza nell'ambito delle loro attività, anche se non in maniera strutturata e sistematica.

L'Autorità garante per la concorrenza e per il mercato, non svolgendo una vera e propria funzione di regolazione, non ha introdotto l'analisi di impatto della regolazione. Tuttavia, in diversi casi adotta decisioni che potrebbero richiedere l'utilizzo dell'AIRC con riguardo a propri provvedimenti o a provvedimenti di altri enti o autorità di regolazione. Questo avviene ad esempio, quando in base alla l. n. 287/1990, art. 14 *ter*, effettua un *market test* per la valutazione degli impegni proposti dalle imprese contro le quali è stata aperta un'istruttoria per abuso di posizione dominante o per intesa²². L'Antitrust è anche chiamata ad esaminare l'impatto di una regolazione prodotta da altri organismi o enti di regolazione sulla concorrenza ed, eventualmente, a disapplicarla, qualora obblighi o incentivi le imprese a tenere comportamenti contrari alla disciplina antitrust comunitaria.

Vediamo ora il ruolo che dovrebbe svolgere l'AIRC per migliorare la qualità della

21 Così come per le autorità governative centrali o territoriali che regolano i servizi pubblici nei settori per i quali non esiste una Autorità indipendente, come i trasporti o i servizi pubblici locali.

22 Mazzantini, 2010, op. cit.

regolazione delle Autorità indipendenti regolatorie in senso pro-competitivo. La funzione principale di questo strumento di valutazione (e lo stesso è per l'AIR) è quello di sistematizzare, in una procedura che prevede e organizza l'attività in distinte fasi successive e ne riassume i risultati in un prospetto finale corredato di informazioni di tipo quantitativo e qualitativo, attività che in alcuni casi le Autorità già compiono nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali. Per questo motivo l'analisi dovrebbe accompagnare l'evoluzione della norma e non, come a volte può avvenire, intervenire quando il processo è già concluso all'unico scopo di sintetizzare in una scheda i principali passi compiuti. L'utilizzo dell'AIRC (come quello dell'AIR) può, inoltre, contribuire a legittimare le scelte delle autorità indipendenti, e quindi a rafforzarne l'autorevolezza²³. Si ritiene quindi che l'AIRC possa non solo migliorare l'efficacia dei provvedimenti delle Autorità indipendenti, ma anche contribuire a rafforzare lo stesso processo di definizione delle norme pro-concorrenziali.

L'Analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza può, inoltre, favorire un maggiore coordinamento tra attività di regolazione *ex-ante* e *ex-post*. L'attività di regolazione *ex-ante* è quella tipicamente svolta dalle Autorità di regolazione, che intervengono con regole prescrittive nei settori in cui non sussistono le condizioni di perfetta concorrenza. L'attività di regolazione *ex-post* è invece quella tipica delle Autorità antitrust che intervengono, in misura prevalente²⁴, per rilevare e correggere comportamenti anticoncorrenziali. L'assenza di un adeguato coordinamento tra l'attività di regolazione *ex-ante* ed *ex-post* e le rispettive Autorità preposte, può compromettere la possibilità di perseguire con efficacia gli obiettivi concorrenziali. L'esempio più evidente è quello fornito dal settore dell'energia, dove è stato necessario avviare un'indagine conoscitiva congiunta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Autorità garante della concorrenza per evidenziare i motivi per cui il processo di liberalizzazione del settore stentava a produrre gli effetti attesi in termini di apertura del mercato, efficienza e di riduzione degli oneri per i clienti finali²⁵. Per favorire il coordinamento tra attività e strumenti di regolazione *ex-ante* ed *ex-post*, in alcuni mercati, come nel Regno

23 Nicoletta Rangone, 2010: *Autorità indipendenti e AIR* in: Marco D'Alberti e Alessandro Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Astrid, il Mulino, 2010

24 L'evoluzione del ruolo delle Autorità per la concorrenza sta portando ad un aumento del numero di casi in cui si prevedono interventi *ex ante*.

25 Indagine conoscitiva congiunta disposta dall'AEEG e AGCM tramite, rispettivamente, la delibera n. 13/03 ed il provvedimento n. 11737 assunte il 20 febbraio 2003.

Unito e in Finlandia con riferimento al settore elettrico, si è cercato di definire un modello regolatorio parzialmente diverso in cui la regolazione specifica di settore potesse favorire una più stringente applicazione del diritto antitrust agli elementi competitivi dell'industria.

I costi dell'AIRC e le “checklists”

Se è vero che sono numerose le situazioni in cui l'intervento del regolatore è in grado di avere effetti restrittivi della concorrenza, è anche vero che questi effetti in molti casi possono essere limitati e non rilevanti. Per motivi di efficienza e di scarsità di risorse l'AIRC dovrebbe essere effettuata solo nei casi in cui l'impatto risulti essere particolarmente significativo o ricada su un numero elevato di imprese. In ogni caso il livello di dettaglio dell'analisi deve essere proporzionale ai potenziali effetti anticompetitivi del provvedimento.

Per assistere il regolatore nella valutazione della rilevanza dell'impatto sulla concorrenza dei provvedimenti che giustifica l'utilizzo di strumenti di analisi più rigorosi sotto il profilo quantitativo, l'OCSE e l'OFT hanno identificato una “*Competition Checklist*” (Nel Riquadro 1 si riporta quella dell'OFT). La lista è costituita da domande utili a identificare la presenza di elementi idonei a determinare restrizioni della concorrenza e a fornire indicazione quali-quantitative sul possibile impatto. Solo se sulla base della *checklist* emerge una forte probabilità che la regolazione in esame possa avere impatto anticompetitivo, la norma dovrebbe essere sottoposta ad una analisi più approfondita.

RIQUADRO 1. Competition Checklist OFT

In ogni mercato interessato, la proposta:

1. *Riduce direttamente il numero o la tipologia di imprese?*

In genere questo avviene per le proposte che prevedono:

- l'attribuzione di diritti di esclusiva;
- appalti da parte di un'unica impresa o da un gruppo ristretto di imprese;
- l'attribuzione di licenze;

- quote fisse nel numero dei partecipanti al mercato.

2. Riduce indirettamente il numero o la tipologia di imprese?

Questo avviene quando a proposta aumenta il costo:

- per le nuove imprese relativamente a quelle già presenti sul mercato;
- solo per alcune imprese;
- di entrata e di uscita dal mercato.

3. Limita la capacità delle imprese di competere?

Questo avviene quando la proposta:

- controlla o influenza sostanzialmente il prezzo di vendita (tetti o limiti minimi di prezzo per alcuni prodotti o servizi);
- interviene sulle caratteristiche dei prodotti (ad esempio imponendo standards di qualità, non giustificati da motivi di sicurezza o di salute. Bisogna tener conto che la qualità dei prodotti può essere in molti casi perseguita con interventi meno invasivi, quali la promozione di maggiore trasparenza sulle caratteristiche dei prodotti o meccanismi idonei a promuovere volontariamente una maggiore qualità (certificazioni di qualità, “bollini” etc.);
- limita l’incentivo all’innovazione e all’introduzione di nuovi prodotti o processi produttivi;
- limita la tipologia di canali distributive dei prodotti (farmacie) o l’area geografica in cui può svilupparsi l’offerta;
- restringe sostanzialmente la capacità delle imprese di promuovere i propri prodotti. In alcuni casi tali limitazioni possono avere l’obiettivo di ridurre la pubblicità di prodotti ritenuti nocivi o dannosi, ma non bisogna trascurare di valutare se l’impatto sulla concorrenza non potrebbe avere conseguenze ancora più gravi. Inoltre queste restrizioni vanno a colpire in maggiore misura e nuove imprese, che devono farsi conoscere.
- limita la libertà delle imprese nell’organizzare i propri processi produttivi o le forme organizzative.

4. Riduce l’incentivo per le imprese a competere attivamente

- prevede esenzioni dalla legge sulla concorrenza;
- introduce o modifica il regime dei diritti di proprietà intellettuale;
- richiede o promuove lo scambio di informazioni tra imprese o la pubblicazione di informazioni sui prezzi, costi, vendite etc. Se da un lato la pubblicazione delle informazioni ha un impatto positivo sulla concorrenza perché facilita il confronto delle condizioni di diversi venditori, dall’altro facilita anche comportamenti imitativi o collusivi, che hanno un impatto negativo sulla concorrenza;
- aumenta il costo per i consumatori di cambiare fornitore

Il regolamento AIR 170/2008 riporta esplicitamente le domande cui si deve dar conto per valutare la rilevanza dell'impatto sulla concorrenza di un provvedimento, che sono quelle tipiche delle *checklist* già analizzate in diversi contesti (in particolare riprendono le 3 categorie di effetti definite nella *checklist* dell'OCSE), e sono contenute nel Riquadro 2.

RIQUADRO 2. Checklist Regolamento AIR

- *Restrizioni all'accesso*: la norma/regolazione limita il numero o la tipologia dei fornitori di un determinato bene o servizio?
- *Restrizioni dell'attività*: la norma/regolazione riduce le possibilità competitive dei fornitori?
- *Restrizioni delle possibilità competitive*: la norma/regolazione riduce gli incentivi dei fornitori a competere?

Il regolamento prevede che si debba tenere conto anche dell'incidenza dell'intervento regolatorio e la sua rilevanza sul sistema delle imprese per quanto concerne la competitività internazionale.

Nella prima fase dell'AIR (e dell'AIRC) e per valutare il potenziale impatto in termini concorrenziali del provvedimento, i decisori politici devono identificare i soggetti su cui direttamente o indirettamente ricadranno gli effetti della proposta normativa. L'identificazione dei soggetti destinatari costituirà anche una base di riferimento utile a individuare i mercati direttamente interessati o quelli collegati che ne saranno presumibilmente influenzati. La definizione del mercato è connessa a due ambiti: 1) il *mercato del prodotto*, che include tutti i prodotti tra loro sostituti per gli acquirenti/consumatori, che essi potrebbero acquistare in caso di incrementi di prezzo dei prodotti delle imprese investigate; 2) il *mercato geografico*, l'area entro la quale i rapporti di sostituibilità tra prodotti si realizzano, che può essere locale, regionale, nazionale, ma anche internazionale. Questi due ambiti dovrebbero essere valutati congiuntamente, in quanto non indipendenti

tra loro; ad esempio, due prodotti possono essere significativi sostituti in una data area, ma non in un'altra.

L'OFT, che come tutte le Autorità per la Concorrenza ha una vasta esperienza nell'identificazione del mercato rilevante, ha pubblicato delle linee guida sulla *Market definition*²⁶. Per valutare il mercato rilevante sono utilizzabili diverse tecniche e criteri, che possono essere: a) qualitativi, come le caratteristiche dei prodotti, le preferenze dei consumatori, l'esistenza di barriere al movimento dei prodotti, ecc.; b) quantitativi²⁷, come tecniche di analisi delle serie di prezzo, dei volumi venduti/trasportati, stime dell'elasticità della domanda, ecc. La definizione del mercato rilevante viene tendenzialmente fatta in maniera sequenziale, prima definendo il mercato del prodotto e successivamente quello geografico. L'impatto sulla concorrenza di un intervento sul mercato di un prodotto sarà meno rilevante quanto più alta è la sostituibilità del prodotto in oggetto con prodotti o servizi di altri mercati non regolati. L'impatto sarà diverso anche a seconda che il mercato sia relativamente statico, o caratterizzato da rapidi sviluppi tecnologici e da frequente introduzione di nuove tipologie di prodotto. Nell'identificare il mercato rilevante è necessario anche tener conto di eventuali ripercussioni su mercati collegati, che si trovano ai diversi stadi (a monte e a valle) della filiera produttiva.

E' opportuno che l'analisi di impatto di provvedimenti che hanno effetti non limitati al settore pubblico includa anche un test specifico dell'impatto sulle PMI. La regolazione dei mercati in genere ha, infatti, un impatto più che proporzionale su di esse, in quanto hanno meno risorse e non possono beneficiare di economie di scala e di scopo. Inoltre, le fattispecie vietate dall'ordinamento comunitario (e quindi sul piano interno) sulla concorrenza presuppongono che una sostenuta quota di mercato sia detenuta da una impresa o da un ristretto numero di imprese. L'analisi tradizionale non è quindi adatta a rilevare gli effetti della regolazione nei mercati caratterizzati da una frammentazione dell'offerta in una

²⁶ guideline on Market definition http://www.ofc.gov.uk/shared_ofc/business_leaflets/ca98_guidelines/ofc403.pdf OFT876 15

²⁷ Un test introdotto nelle *Merger Guidelines* statunitensi e ripreso di fatto dalla Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante (1997) è quello del monopolista ipotetico (SSNIP, *Small but Significant Non-transitory Increase in Price* = incremento di prezzo piccolo ma significativo e non transitorio). Tale tecnica, che racchiude efficacemente tutti gli elementi da considerare nella valutazione, consiste in un esercizio teorico nel quale ci si chiede se i clienti delle parti passerebbero a prodotti sostitutivi prontamente disponibili, o si rivolgerebbero a fornitori siti in un'altra zona, in risposta ad un ipotetico piccolo incremento (dell'ordine del 5-10%) di carattere permanente del prezzo dei prodotti stessi nell'area considerata.

pluralità di piccole e medie imprese. La questione assume particolare rilievo in Italia, dove le PMI costituiscono il 95% del totale delle imprese, occupano l'81% della forza lavoro e creano il 71% del valore aggiunto nazionale. Il *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* ha elaborato, in settembre 2007, una guida per l'analisi d'impatto della regolamentazione sulle piccole imprese²⁸ che integra il documento d'analisi d'impatto in materia di concorrenza predisposto dall'*Office of Fair Trading*.

Linee guida sull'AIRC dell'AGCM e l'applicazione al caso della regione Toscana

Lo studio dell'AGCM²⁹ fa riferimento ad un'AIRC di tipo qualitativo. Essa dovrebbe accompagnare il processo di definizione della norma, come l'analisi di impatto della regolazione di cui costituisce una componente. Quando dovrebbe avere inizio? Secondo l'AGCM è necessario procedere a seconda dei casi e cercando comunque un equilibrio tra i due estremi, ovvero evitare di valutare una proposta ancora non ben definita e sulla quale sono raccolte poche informazioni, ma anche sfuggire il rischio di realizzarla quando ormai le scelte di fondo dell'intervento regolatorio sono già state determinate.

L'analisi di impatto della concorrenza, secondo le linee guida dell'AGCM, si articola in cinque fasi successive e logicamente distinte, all'interno del processo di elaborazione e definizione delle proposte legislative e regolamentari:

la prima fase

consiste nel fornire una sintetica descrizione delle caratteristiche essenziali dell'intervento per una prima selezione delle proposte normative sicuramente rilevanti o non rilevanti ai fini della valutazione concorrenziale. Per la selezione, è possibile prevedere dei "criteri di esclusione", volti ad individuare le tematiche che possono essere escluse dal campo di applicazione dell'AIRC concorrenza;

28 BIS, Department of Business Innovation and Skills, *Small firms impact test, guidance for policy makers*, 2009

29 AGCM, 2008, cit.

la seconda fase

ha lo scopo di studiare il grado di rilevanza della proposta normativa in esame ai fini della tutela della concorrenza (alto, medio, basso), avvalendosi dei cosiddetti “criteri di rilevanza”, che dipendono dall’oggetto dell’iniziativa normativa, dal tipo di competenza attribuita alla Regione sulla materia (esclusiva o concorrente) e dell’estensione dell’intervento (Testo unico, nuova legge, sostituzione integrale/parziale o integrazione di legge precedente, ecc);

la terza fase

mira a rilevare se le diverse opzioni considerate incidono su aspetti qualificanti della regolazione esistente e a individuare quelle che richiedono una più approfondita analisi di impatto sulla concorrenza. In questa fase l’analisi prevede una valutazione delle diverse opzioni sulla base di una checklist simile a quella proposta dall’OCSE e dall’OFT (vedi Riquadro 3). In particolare, per ciascuna opzione, bisognerà evidenziare le misure che comportino rispetto alla situazione in essere l’introduzione, la modifica o l’eliminazione di:

- restrizioni quantitative o territoriali dell’accesso al mercato e alla crescita dimensionale delle imprese (diritti esclusivi e regimi di concessione; fissazione del numero massimo di operatori; vincoli alla localizzazione; contingentamento delle superfici di vendita; distanze minime tra operatori)
- restrizioni qualitative dell’accesso al mercato (obblighi di iscrizione ad albi, registri o associazioni di categoria; requisiti soggettivi minimi in termini di qualificazione professionale, capitale, numero di dipendenti, fatturato o ampiezza della copertura territoriale; divieti e/o obblighi relativi alla proprietà dell’impresa e alla forma giuridica di esercizio dell’attività economica; permessi, licenze o altri regimi di autorizzazione)
- vincoli alle modalità di svolgimento dell’attività economica (fissazione di prezzi e sconti; regolamentazione dei volumi di produzione e/o di vendita; restrizioni in materia di comunicazioni commerciali e di attività promozionali; limitazioni della gamma di attività e/o obblighi di fornitura di un insieme minimo di prodotti o servizi; misure di regolamentazione dei processi produttivi, delle tecnologie di produzione, dei prodotti e servizi o delle relative modalità di distribuzione, fornitura e vendita; divieti e/o obblighi in materia di orario giornaliero di esercizio dell’attività)

RIQUADRO 3. Checklist AGCM

- in che termini la restrizione considerata è funzionale al perseguimento delle finalità dell'intervento?
- la restrizione in esame è finalizzata a superare o rimediare a eventuali carenze rilevate nel funzionamento dei meccanismi di mercato nei settori di attività economica direttamente interessati? Di quali carenze si tratta e da quali fattori si ritiene che derivino?
- per quali ragioni si ritiene che tali carenze non trovino adeguati correttivi nella regolazione esistente?
- per quali motivi si ritiene che, in assenza della restrizione considerata, le finalità dell'intervento non potrebbero essere conseguite o l'efficacia dell'intervento stesso risulterebbe significativamente pregiudicata?
- quali misure alternative e meno restrittive sono state prese in considerazione?
- per quali ragioni l'adozione di misure alternative meno restrittive non consentirebbe di conseguire le finalità dell'intervento o ne pregiudicherebbe significativamente l'efficacia?

la quarta fase

è volta ad analizzare le restrizioni alla concorrenza imposte dalle diverse opzioni precedentemente individuate e a valutare se tali restrizioni possano ritenersi giustificate e proporzionate in rapporto alle finalità dell'intervento;

la quinta fase

consiste nella classificazione dell'insieme delle opzioni esaminate, che a tal fine vengono ordinate in funzione del grado di impatto restrittivo sulla concorrenza.

Alla fine dell'analisi, per ciascuna delle restrizioni che si riterrà opportuno introdurre sulla base degli elementi precedentemente considerati, bisognerà indicare, con opportuna

motivazione, se e in che termini la restrizione esaminata possa ritenersi giustificata in quanto funzionale rispetto agli obiettivi e non sproporzionata.

La valutazione delle opzioni viene effettuata prendendo come parametro di riferimento l'opzione "zero", che consiste nel mantenimento dell'assetto regolatorio esistente.

La sperimentazione di tale percorso di analisi nella regione Toscana ha portato alla definizione di una matrice riassuntiva che presenta, per ogni opzione di intervento, le eventuali restrizioni (quantitative, qualitative, organizzative) alla concorrenza e l'indicatore di impatto costruito in termini differenziali rispetto all'opzione zero e graduato attraverso sfumature di giudizio (opzione "neutra", "anti-concorrenziale", "molto anti-concorrenziale", "pro-concorrenziale"). Le opzioni "migliori" dal punto di vista della concorrenza sarebbero quelle col maggior numero di valutazioni positive (rispetto all'opzione zero).

I principali vantaggi della metodologia d'analisi proposta dall'AGCM risiedono nella sua semplicità e chiarezza. L'analisi può essere agevolmente effettuata anche in assenza di professionalità o competenze tecniche specifiche e non richiede di avvalersi del ricorso a consulenti esterni all'amministrazione. I risultati dell'analisi forniscono al decisore pubblico regionale uno strumento di supporto che contribuirà ad arricchire le informazioni di cui tener conto nella propria funzione di benessere sociale, informazioni che dovranno comunque essere valutate non in senso assoluto ma in combinazione con gli altri valori o esigenze di interesse generale.

Il limite dell'analisi e del sistema di indicatori scelto è quello di avere un carattere prettamente qualitativo, e di non prevedere un sistema di pesi che permetta non solo di graduare lo scostamento delle restrizioni rispetto all'opzione zero ma anche di confrontare la diversa gravità delle specifiche restrizioni alla concorrenza e al libero mercato e che dia la possibilità di aggregare gli indicatori rendendo possibile una migliore valutazione e confronto delle varie opzioni normative. Le stesse linee guida suggeriscono l'opportunità di sviluppare l'approccio seguito avvalendosi di un sistema di pesi, e danno alcune indicazioni in tal senso precisando ad esempio che: i) l'impatto dei vincoli di accesso sulle condizioni di funzionamento del mercato è maggiore rispetto a quello che deriva da imposizioni sulle modalità organizzative dell'attività economica; ii) all'interno dei vincoli di accesso, le restrizioni quantitative sono più pregiudizievoli di quelle qualitative; iii) le tre categorie di vincoli (quantitativi, qualitativi, organizzativi) possono essere ordinati, per la loro differente rilevanza, in termini di impatto sulle dinamiche concorrenziali.

La sperimentazione delle linee guida nella regione Toscana è rimasta tuttavia un caso

isolato. Le altre regioni non hanno mostrato interesse nell'avviare analoghe iniziative. Inoltre, le indicazioni emerse nello studio in merito alle possibili estensioni dell'analisi non hanno avuto ulteriori sviluppi, a causa probabilmente del calo di interesse dell'AGCM nei confronti dell'AIR, dovuto anche ai nuovi impegni emersi nel periodo successivo agli studi pubblicati in materia. Tuttavia il nuovo rilievo attribuito all'AIRC a livello internazionale e statale induce a credere che sia necessario dare nuovamente vigore alle iniziative dell'AGCM.

Lo sviluppo dell'AIRC e il ruolo dell'AGCM

L'AIRC deve essere utilizzata dai decisori politici. Le metodologie di analisi devono essere chiare, semplici e non devono necessariamente presupporre particolari competenze tecnico-economiche. Questo tuttavia non significa che nei casi in cui si consideri necessario realizzare una approfondita analisi di impatto competitivo, non si debba prevedere un supporto tecnico adeguato. In questo caso i *policy maker* potranno rivolgersi a specialisti ed esperti (economisti e giuristi) per disporre di indagini e misure quantitative o comunque più dettagliate sotto i profilo tecnico.

Questo supporto tecnico è fondamentale per sviluppare una accurata analisi dell'impatto sulla concorrenza, così come lo è per una corretta analisi costi benefici³⁰. Sarebbe quindi auspicabile, come specificato anche in UK dal *National Audit Office* (NAO), che le strutture amministrative del governo si dotassero di personale con competenze tecniche appropriate per questo tipo di analisi, o che quantomeno facessero ricorso a competenze specialistiche esterne per i casi più rilevanti. Il nuovo rilievo che assumerà in futuro l'AIRC in Italia anche sulla base del regolamento AIR, rende auspicabile un maggiore coinvolgimento dell'Autorità garante per la concorrenza e per il mercato. L'Autorità ha prodotto delle linee guida sull'AIRC per le regioni e già svolge un ruolo importante nel promuovere una cultura pro-concorrenziale nei confronti di altri soggetti o enti di regolazione anche a livello statale.

³⁰ Tra le principali motivazioni dello scarso sviluppo dell'AIR, in Italia come in altri Paesi, si rileva la difficoltà di trovare o costruire, negli uffici preposti all'AIR che generalmente si trovano negli uffici legislativi dei Ministeri, un gruppo in cui siano adeguatamente bilanciate le competenze di tipo giuridico ed economico, in grado di produrre un'analisi idonea a fornire un adeguato supporto analitico alle decisioni politiche.

Questo ruolo potrebbe essere rafforzato, prevedendo ad esempio, come avviene in altri Paesi, che l'AGCM fornisca supporto e consulenza anche alle amministrazioni e alle Autorità indipendenti per l'effettuazione dell'AIRC. Nel Regno Unito l'Office of Fair Trading, l'Autorità per la concorrenza istituita nel 2002, ha un ruolo importante nell'assistere le istituzioni governative e ha il compito di fare proposte o di dare consulenza e informazioni con riferimento alle varie modifiche legislative, di regolazione o di policy. Su richiesta, l'OFT può assistere e dare supporto a decisori politici e altri specialisti (economisti o giuristi) sulla corretta implementazione dell'analisi di impatto concorrenziale della regolazione. Tale attività di supporto e assistenza viene in genere fornita a cominciare dai primi stadi di definizione della proposta, quando inizia a svilupparsi l'analisi di impatto della regolazione, e si concentra sui provvedimenti più complessi³¹. L'approccio utilizzato dall'OFT per questo tipo di consulenza è di tipo pragmatico e tiene conto che gli obiettivi di pubblico interesse possono in alcuni casi giustificare effetti restrittivi sulla concorrenza. In questo caso, lo sforzo congiunto che le istituzioni governative devono comunque condurre con il supporto dell'OFT è quello di quantificare e motivare i costi in termini di impatto sulla concorrenza.

L'AGCM potrebbe rafforzare ed estendere il proprio supporto di tipo consulenziale soprattutto nei confronti delle amministrazioni locali, che a fronte di sempre maggiori responsabilità in materia di regolazione economica nell'ordinamento interno non sempre dispongono delle competenze tecniche necessarie a valutare adeguatamente l'impatto delle proprie scelte. Per fare un esempio, un rafforzamento del ruolo dell'Autorità potrebbe essere previsto in supporto alle analisi di mercato che gli enti locali devono produrre per motivare la scelta dell'affidamento *in-house* dei servizi secondo la disciplina in tema affidamento di servizi pubblici locali (Spl)³². L'attuale disciplina prevede che l'Agcm debba semplicemente esprimere un parere su queste analisi di mercato, che assume carattere poco più che consultivo³³. Finora i pareri dell'AGCM sono quasi tutti negativi, ed evidenziano in molti casi

31 Per casi particolarmente complessi ulteriore supporto può essere fornito anche dalla OFT's *Competition Advocacy Team*

32 Art 23 bis della l. 133/2008, così come modificato dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009.

33 Peraltro tale parere non è richiesto se si superano alcuni valori di soglia determinati in base alla dimensione economica del servizio. Il supporto tecnico dell'AGCM potrebbe anche essere utile a identificare criteri più adeguati a definire i valori di soglia al di sotto dei quali non è necessario sviluppare una analisi di mercato per l'affidamento in house, considerato che il criterio della dimensione economica del servizio rischia di cristallizzare la situazione in essere, caratterizzata da una eccessiva frammentazione delle gestioni, e preclude a priori

l'inadeguatezza delle analisi prodotte. Considerata l'ampiezza dei profili su cui l'Ente Locale deve fondare le sue motivazioni e l'analisi di mercato, in cui sono coinvolte problematiche sostanziali riguardanti la concorrenza, sarebbe auspicabile prevedere un supporto tecnico alla realizzazione delle analisi, che, per il tipo di competenze, potrebbe essere fornito dalla stessa AGCM in qualche forma da definire. Ad esempio, l'AGCM potrebbe produrre delle linee guida alla redazione del formulario previsto per la richiesta del parere³⁴, e dei relativi allegati, approfondendo e integrando le brevi spiegazioni contenute nel formulario stesso o esplicitando gli strumenti di analisi. Nei casi più rilevanti si potrebbe prevedere anche un supporto tecnico specifico. Il ruolo di supporto all'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza prodotta dagli enti territoriali, senza compromettere l'autonomia di questi enti, potrebbe contribuire a favorire il raccordo tra i diversi livelli di governo, locale, statale e comunitario.

Anche le amministrazioni statali difficilmente dispongono al proprio interno di competenze tecniche specifiche per approfondire i profili concorrenziali di un'iniziativa regolatoria e potrebbero beneficiare, soprattutto nelle prime analisi, del supporto dell'AGCM. Sulla base del Regolamento AIR, al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri compete una generale attività di verifica dell'istruttoria svolta dalle amministrazioni proponenti che tuttavia non si ritiene possa tradursi in un vero e proprio supporto tecnico. Tale supporto potrebbe invece essere offerto dall'AGCM.

Infine, l'AGCM potrebbe utilmente offrire le proprie capacità e competenze in materia di regolazione "ex-post" per migliorare l'AIRC prodotta dalle autorità di regolazione indipendenti. L'AGCM potrebbe utilmente collaborare con le Autorità di settore per affiancare in maniera sinergica le rispettive competenze di regolazione "ex-post" e di regolazione "ex ante" e i relativi strumenti al fine di orientare sviluppi metodologici dell'AIRC idonei a perseguire con efficacia gli obiettivi concorrenziali.

A prescindere dall'eventuale rafforzamento del ruolo consultivo dell'AGCM, sarebbe opportuno rilanciare il ruolo dell'AGCM nell'approfondire e diffondere l'AIRC. L'Autorità

la possibilità che il servizio possa aumentare in futuro la propria dimensione economica grazie ad una gestione più efficiente.

34 V. Comunicazione sull'applicazione dell'art. 23-bis, comma 3, del Decreto Legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 relativo all'affidamento in-house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e formulario per la richiesta del parere disponibili sul sito www.agcm.it.

potrebbe fare un uso più strutturato dell'AGCM per strutturare e migliorare la qualità delle decisioni che essa stessa assume spesso sui propri provvedimenti o per esprimere un parere sugli atti regolatori adottati da altri soggetti. Inoltre potrebbe riprendere l'attività già avviata con la definizione delle linee guida dell'AIRC, sviluppando i contenuti dell'analisi e la metodologia anche attraverso ulteriori sperimentazioni e consultazioni. In particolare, come anticipato dalla stessa AGCM, sarebbe opportuno approfondire la parte metodologica dell'analisi, valutando la possibilità di attribuire pesi alle diverse valutazioni espresse in termini qualitativi o introducendo strumenti di analisi di tipo quantitativo. Nei casi di maggiore impatto, l'analisi quantitativa potrebbe avvalersi degli stessi strumenti utilizzati nell'ambito dell'attività antitrust per analizzare il contesto concorrenziale. L'analisi della concorrenza permette di rappresentare il mercato sulla base delle sue caratteristiche di dimensione geografica o di prodotto, delle caratteristiche della domanda, del numero di operatori e grado di concentrazione dell'offerta, del livello dei prezzi e del *markup*. Tali strumenti potrebbero essere utilizzati per rappresentare in termini quantitativi l'"opzione zero", ovvero la situazione concorrenziale iniziale sulla quale la nuova proposta regolativa si inserisce e che costituisce il punto di riferimento per valutare e misurare l'impatto della proposta.

Sulla base di tale supporto quantitativo si potrebbero formulare, su base pragmatica, ipotesi di stima dell'impatto delle varie opzioni di regolazione individuate in termini di scostamento dai valori degli indicatori che rappresentano l'"opzione zero". Avvalendosi della consultazione, sarebbe infatti possibile fare delle ipotesi sull'impatto delle restrizioni in termini ad esempio di riduzione del numero di imprese sul mercato o di modifica dell'indicatore di concentrazione del mercato.

Le stime di impatto delle opzioni potrebbero poi essere oggetto di monitoraggio, quantomeno con riferimento all'opzione prescelta, attraverso la verifica *ex post* dell'impatto della regolazione. Il raffronto tra i valori degli indicatori prima e dopo l'intervento (a distanza di circa un paio d'anni) permette di misurare in termini quantitativi e oggettivi l'impatto della regolazione sulla concorrenza, fornendo al decisore politico un adeguato supporto informativo per indirizzare eventuali interventi correttivi e offrendo allo stesso tempo indicazioni utili a migliorare e a rafforzare l'approccio quantitativo all'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza.

Conclusioni

L'AIRC si sta lentamente diffondendo in diversi Paesi, anche grazie all'impulso dell'OCSE. Anche in Italia il recente regolamento AIR ha introdotto esplicitamente gli aspetti concorrenziali tra i profili sulla base dei quali occorrerà valutare l'impatto dei progetti di regolazione. L'esperienza di AIRC, in Italia come in altri Paesi, è tuttavia molto recente. Per il tipo di competenze istituzionali, le Autorità di regolazione sono tra quelle che potrebbero trarre maggiori benefici da un utilizzo sistematico dell'AIRC. L'AGCM potrebbe esercitare un importante ruolo pro-concorrenziale e avvalersi delle proprie competenze in materia per migliorare, diffondere e promuovere l'utilizzo dell'AIRC. L'Autorità potrebbe fare un uso più sistematico dell'analisi per migliorare le analisi di impatto che essa già compie su propri provvedimenti o su provvedimenti di altri enti di regolazione. Inoltre, si potrebbe pensare, come avviene in altri Paesi, a un rafforzamento del ruolo consultivo dell'Autorità nei confronti di altre amministrazioni centrali o locali o delle autorità di regolazione di settore. Le amministrazioni centrali che saranno chiamate ad applicare l'AIRC sulla base del nuovo Regolamento AIR difficilmente dispongono al proprio interno di competenze tecniche adeguate ad approfondire i profili concorrenziali di un'iniziativa regolatoria, né si ritiene possano ottenere adeguato supporto in questo senso da parte del Dipartimento affari giuridici e legislativi della presidenza del consiglio dei ministri, cui compete una generale attività di verifica dell'istruttoria prodotta dalle amministrazioni. Sarebbe pertanto utile se l'AGCM potesse affiancare e dare un supporto tecnico alle amministrazioni nella redazione dell'AIRC.

L'AGCM potrebbe inoltre rafforzare ed estendere il proprio supporto di tipo consulenziale nei confronti delle amministrazioni locali, che a fronte di sempre maggiori responsabilità in materia di regolazione economica non sempre dispongono delle competenze tecniche necessarie a valutare adeguatamente l'impatto dei provvedimenti. Il ruolo dell'Autorità potrebbe favorire il raccordo tra i diversi livelli di governo senza compromettere l'autonomia degli enti territoriali. Infine, l'AGCM potrebbe utilmente contribuire a migliorare le analisi prodotte dalle autorità di regolazione indipendenti offrendo le proprie capacità e competenze in materia di regolazione "ex-post", e collaborare con queste autorità per migliorare la metodologia di analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza affiancando le proprie conoscenze in materia di regolazione "ex-ante" e di regolazione "ex post" e dei relativi strumenti.

L'analisi di tipo qualitativo presenta indubbi vantaggi e può dare importanti risultati anche in questa prima fase di applicazione dell'AIRC. La metodologia meriterebbe in prospettiva ulteriori sperimentazioni e approfondimenti. Sarebbe interessante in particolare esaminare la possibilità di introdurre indicatori di tipo quantitativo che potrebbero, con opportuni adattamenti, avvalersi anche di alcuni strumenti di analisi tipici dell'attività antitrust. Le stime di impatto delle opzioni, potrebbero poi essere oggetto di analisi a posteriori (azione di monitoraggio) anche nell'ottica di migliorare le future AIRC e i relativi meccanismi di misurazione.