

# MERCATO E CRESCITA IN ITALIA: CHE RUOLO PER LA POLITICA DELLA CONCORRENZA?

Michele Grillo

Dipartimento di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

## 1) Introduzione.

Negli ultimi due decenni, l'Italia ha visto interrompersi un secolare processo di crescita che aveva consentito alla sua economia di convergere a quelle dei principali Paesi occidentali in termini di produttività del lavoro, di produttività totale dei fattori e, in ultima analisi, di PIL pro-capite. Tra la fine del secolo XIX° e il penultimo decennio del secolo XX° il tasso medio annuo di crescita del PIL pro-capite italiano (anche includendo il rallentamento durante il trentennio 1915-1945) era stato secondo soltanto a quello del Giappone. Nell'ultimo venticinquennio, l'economia italiana ha mostrato invece la peggiore *performance* relativa rispetto a tutti i grandi Paesi industrializzati dell'Occidente. Il divario si è peraltro approfondito di intensità nei primi anni Duemila e, ancor di più, negli anni della Grande Depressione che ha fatto seguito alla crisi finanziaria del 2007.

I saggi raccolti nel volume di Toniolo (2013) analizzano, in un'ottica di lungo periodo, numerosi elementi che possono aver contribuito al "declino" italiano dell'ultimo quarto di secolo. Le differenti prospettive convergono su una linea interpretativa comune. Nella seconda metà del secolo XIX°, l'economia dell'Italia si trovava in condizioni lontane dalla frontiera tecnologica sulla quale si collocavano molti Paesi industrializzati dell'Occidente. Per oltre un secolo, la crescita italiana è stata il risultato di un processo di un *catching up* che ha fatto leva sull'importazione di tecnologia e sul trasferimento di lavoro da settori a più bassa produttività a settori a più elevata produttività. Durante l'intero processo, assetti istituzionali peculiari dell'economia del Paese (le modalità di intervento dello Stato nella sfera economica, l'organizzazione del sistema bancario, il diritto societario, la legislazione del mercato del lavoro) interagirono con i fattori di arretratezza (il ritardo tecnologico, l'insufficienza di capitale umano, l'inadeguatezza delle infrastrutture fisiche e intangibili, la debolezza dei mercati finanziari) in forme tali da non ostacolare, e talvolta anche favorire, il cammino verso la frontiera. Tuttavia, a mano a mano che l'Italia si approssimava alla frontiera e gli elementi di arretratezza economica si attenuavano, quegli stessi assetti istituzionali si facevano sempre più ostativi a una traiettoria di sviluppo stabile. In questa prospettiva, l'interruzione della crescita degli ultimi due decenni appare, in estrema sintesi, come la storia di una

incapacità, da parte di un sistema economico che usciva dall'arretramento, di adattare le proprie istituzioni all'evoluzione delle condizioni di contesto.

Questo resoconto contiene, tuttavia, un enigma. Il timore che numerose peculiarità storiche e istituzionali del Paese avrebbero ostacolato il proseguimento di una crescita stabile, una volta che l'economia avesse raggiunto la frontiera, era chiaro agli analisti e ai *policy maker*. Fin dagli anni Sessanta, nel dibattito di *policy* è stata avvertita la necessità che l'Italia adattasse le sue istituzioni al modello di un'economia non (più) arretrata, modificando in particolare i meccanismi di *governance* delle imprese, il sistema finanziario, l'organizzazione del *welfare* e le modalità di intervento dello Stato nell'economia. Alla fine degli anni Ottanta, questa consapevolezza fu all'origine di un processo di riforme che si proponeva di modernizzare l'economia italiana su diversi fronti. Così, per esempio, la riforma del sistema bancario, con la privatizzazione delle casse di risparmio e delle grandi banche di proprietà dell'IRI, intendeva porre le basi per la nascita di grandi gruppi bancari privati in grado di operare come soggetti finanziari universali e di accrescere l'efficienza allocativa del sistema finanziario in contesti di mercato più selettivi nell'individuare i destinatari delle risorse. La riforma del diritto societario, facilitando la contendibilità del controllo e la tutela delle minoranze, mirava a incentivare scelte imprenditoriali efficienti e a modificare un sistema nel quale pochi soggetti, pur disponendo solo di quote di minoranza, controllavano le imprese senza timore di scalate ostili e a prescindere dai risultati conseguiti, grazie a robusti intrecci finanziari, patti di sindacato incrociati, gruppi societari che massimizzavano il capitale controllato a parità di quota azionaria. Ancora, negli anni Novanta, la modifica della legislazione del mercato del lavoro mirò ad aumentarne significativamente la flessibilità (anche se ciò è avvenuto al costo di una accentuata segmentazione dei lavoratori). Infine, nello stesso periodo, sono stati radicalmente modificati i criteri di intervento dello Stato nell'attività economica. Una politica industriale, ampiamente basata sul binomio di partecipazioni statali e commesse pubbliche, ha ceduto il passo a misure volte a favorire l'iniziativa imprenditoriale privata e a estendere condizioni di concorrenza dai settori della manifattura, che già operavano in contesti internazionali aperti e competitivi, a tutti i mercati dei beni e dei servizi. Tuttavia il grave indebolimento del processo di crescita negli ultimi due decenni segnala che gli effetti attesi delle riforme non si sono manifestati e, come osservano Crafts e Magnani (2013), sollecitano a chiedersi se, e in che misura, l'inadeguatezza del progetto riformatore sia frutto di errori nel disegno o di difficoltà nella sua attuazione.

Tra i vari elementi del progetto di modernizzazione, una posizione di rilievo fu assunta dall'introduzione in Italia, nel 1990, della normativa nazionale antitrust. Analizzare l'operare delle istituzioni di tutela della concorrenza e del mercato in Italia in questo periodo offre una prospettiva

privilegiata per indagare sull'intreccio tra riforme istituzionali e mancata crescita. Innanzi tutto, le riforme "modernizzatrici" (del sistema finanziario, del diritto societario, della legislazione del lavoro) hanno tutte fatto leva su un affidamento ai meccanismi di mercato. Più in generale, le circostanze in cui l'economia italiana ha operato in contesti concorrenziali (come lo sono i mercati internazionali) hanno sempre favorito la crescita di lungo periodo. I periodi di convergenza più vigorosa (tra il 1881 e il 1911 e tra il 1951 e il 1973) coincisero con le fasi di maggiore apertura al resto del mondo. Nel secondo periodo, in particolare, la spinta fondamentale venne dalla partecipazione dell'Italia al Mercato comune europeo<sup>1</sup>. Alla fine degli anni Ottanta, con l'esaurirsi del processo di convergenza, le imprese italiane avevano però ormai sfruttato tutti gli spazi di "mutuo vantaggio" offerti, *a specializzazione data*, dalle economie di scala negli scambi manifatturieri con gli altri Paesi del Mercato comune<sup>2</sup>. La nuova sfida che veniva dalla globalizzazione sollecitava l'Italia a rimettere in gioco, anche in un confronto infra-europeo, la propria collocazione nella divisione internazionale del lavoro. Rispondervi adeguatamente richiedeva però di sottoporre la struttura produttiva del Paese a un confronto competitivo non solo nei mercati internazionali, ma anche nei mercati interni. L'apertura globale al meccanismo di mercato ha così assunto una posizione centrale nel disegno di modernizzazione. Nelle pagine che seguono mi propongo di approfondire le modalità con cui l'introduzione della normativa nazionale antitrust ha accompagnato questo disegno. L'ipotesi di lavoro è che tale analisi aiuti a comprendere la natura delle difficoltà e dei limiti che sono stati incontrati da un progetto riformatore che è stato intenzionalmente perseguito ma che, a distanza di due decenni, non sembra essere stato in grado di rispondere alle attese originarie.

L'obiettivo di questo lavoro è di mettere in luce due fattori che hanno impedito all'Italia di trarre i benefici attesi dall'apertura al mercato e alla concorrenza. In primo luogo, l'Italia non ha saputo ridisegnare le proprie istituzioni di assicurazione sociale in forme adatte al nuovo contesto e la diffusione sociale del rischio è stata fonte di incentivi perversi per la crescita del Paese. In secondo luogo, per varie ragioni, l'Italia ha strettamente legato l'apertura interna al mercato al progetto di Mercato unico europeo e gli insuccessi di questo hanno avuto pesanti ricadute negative sull'efficacia delle riforme introdotte. I due fattori, inoltre, hanno agito in modo interdipendente: la difficoltà di comporre efficacemente nello spazio europeo mercato e istituzioni di assicurazione sociale è infatti uno dei principali motivi di insuccesso del Mercato unico.

---

<sup>1</sup> Si veda, tra tanti, Ciocca (2007), Eichengreen (2007), Nardozzi (2004).

<sup>2</sup> E' in linea con questa lettura l'interpretazione di Ciocca (2007) che coglie una delle cause originarie del "declino" nello scemare delle sollecitazioni concorrenziali a partire dalla fine degli anni Sessanta.

## 2) L'introduzione in Italia della normativa antitrust: gli elementi di contesto.

La disciplina della concorrenza fu introdotta in Italia dalla legge 287/90 che recepì nell'ordinamento nazionale le due norme antitrust contenute nel Trattato europeo (il divieto di intesa e il divieto di abuso di posizione dominante), affidandone l'applicazione alla Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) istituita come Autorità amministrativa indipendente. È utile descrivere in almeno tre prospettive il contesto nel quale la normativa fu introdotta in Italia. In una prospettiva *mondiale*, l'economia italiana era coinvolta in un processo di globalizzazione che sollecitava profonde modifiche nella divisione internazionale del lavoro. In una prospettiva *europea*, il progetto di Mercato unico, avviato nel 1985, si proponeva di trasformare quella che fino ad allora era stata una Unione doganale tra Stati in una piena Unione economica. In una prospettiva *interna*, l'economia italiana era sollecitata a fare i conti con molti degli assetti produttivi e istituzionali che caratterizzavano il sistema delle sue imprese. Un aspetto di particolare rilievo era la progressiva perdita di ruolo della grande industria nelle ultime fasi del *catching up*. Negli anni Cinquanta e Sessanta le grandi imprese, sia quelle private sia quelle pubbliche, avevano guidato la collocazione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro, facendosi carico dello sfruttamento di conoscenze tecnologiche, anche se queste erano comunque in ampia misura importate ed erano tradotte all'interno con uno sforzo modesto di innovazione e differenziazione (Eichengreen 2007). Con il raggiungimento della frontiera, tuttavia, la presenza della grande industria si rivelò un'occasione perduta, soprattutto nei settori a più elevato livello tecnologico (Bianco, 2003; Bussolati, Malerba e Torrisi, 1996). L'industria privata non compensò la riduzione dei flussi di autofinanziamento con conferimento di nuove risorse di capitale. L'industria pubblica fu invece sempre più sovraccaricata di obiettivi politici impropri. La collocazione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro restò sulle spalle di un sistema di piccole imprese, caratterizzato da basso livello di innovazione e da una preminente presenza in settori della manifattura tradizionale a bassa produttività. Rispondere adeguatamente alle sfide della globalizzazione esigeva sia la capacità di fare affidamento sulla ripresa della grande impresa privata, sia l'abbandono delle finalità improprie nella gestione della vasta parte del settore produttivo che si trovava sotto il controllo pubblico.

A seconda delle diverse prospettive di contesto, l'introduzione in Italia della disciplina antitrust fu accompagnata da ragioni e attese in parte complementari, ma in parte anche difformi.

### 2.1) L'impatto della globalizzazione

Alla fine degli anni Ottanta, era evidente che il mondo stava diventando un unico mercato e che ciò avrebbe imposto in Occidente profondi cambiamenti nei vantaggi comparati consolidatisi nel dopoguerra. La sfida appariva particolarmente intensa per l'economia italiana che, anche a

seguito del progressivo abbandono di settori a più elevata tecnologia, era specializzata nelle produzioni di beni e servizi nei quali era maggiore la pressione competitiva dei Paesi di nuova industrializzazione. Fare leva su un contesto competitivo nel riconfigurare la propria collocazione nella divisione internazionale del lavoro rappresentava per l'Italia non solo un *vincolo*, ma anche una *condizione favorevole*.

In primo luogo, si era consapevoli che il nuovo assetto mondiale non avrebbe potuto essere l'oggetto di un *disegno*. Non che nel percorso che negli anni Ottanta portò al mercato globale mancarono momenti di coordinamento tra i Paesi occidentali e i Paesi di nuova industrializzazione, con rimozioni graduali delle tariffe e dei vincoli quantitativi al commercio<sup>3</sup>. Ma si trattò di processi transitori, per quanto lunghi, sollecitati dai Paesi Occidentali per riorganizzare i settori da abbandonare, minimizzando il costo dell'adeguamento. Meno facile era invece prevedere dove si sarebbero concentrati i vantaggi comparati dei Paesi occidentali e ciò valeva, in particolare, per l'Italia. Si adattava molto bene al contesto la rappresentazione data da von Hayek (1948) del meccanismo della concorrenza: nessuno conosceva come si sarebbero configurati i nuovi equilibri nella divisione internazionale del lavoro e gli esiti finali potevano essere rivelati solo *ex-post* dallo stesso processo concorrenziale. In questo quadro, la scelta di *policy* ragionevole era di rendere il meccanismo concorrenziale il più possibile fluido per minimizzarne gli attriti<sup>4</sup>. Peraltro, questo orientamento era facilitato dalla circostanza che *di per sé* l'allargamento dei mercati amplifica i benefici della concorrenza<sup>5</sup>.

In secondo luogo, la sfida con cui si confrontava l'Italia era solo per certi versi analoga a quella degli anni Cinquanta, quando la concorrenza cui era sottoposta l'industria esportatrice era stata sufficiente affinché l'apertura al resto del mondo operasse come fattore cruciale di crescita per il Paese (Nardozi, 2004). In quella fase, infatti, un contributo importante era venuto da un elemento tipico di ogni processo di uscita dall'arretratezza economica: il passaggio da economia agricola a economia industriale (Gerschenkron, 1962), grazie al quale i benefici del contesto

---

<sup>3</sup> Un esempio tipico fu offerto dagli accordi Multifibre che, per un periodo transitorio non breve, regolarono l'interscambio dei prodotti tessili e dell'abbigliamento.

<sup>4</sup> E' interessante notare che proprio in quest'ottica, alla fine degli anni Novanta, l'istituzione internazionale preposta al governo della globalizzazione, cioè l'Organizzazione mondiale del commercio, stabilì che il requisito minimo di adesione da parte dei diversi Paesi fosse l'introduzione, nei rispettivi ordinamenti nazionali, di una normativa antitrust. E' vero che, nel far questo, l'OMC favoriva i Paesi occidentali perché il *benchmark* di riferimento era il diritto antitrust già operante in USA ed Europa. Tuttavia, i Paesi di nuova industrializzazione non si limitarono a recepire un corpo di norme estranee ma, in molti casi, reinterpretarono quei principi alla luce della propria specifica esperienza (particolare interesse riveste, a questo riguardo, la Legge Anti-monopolio adottata nel 2007 nella Repubblica Popolare Cinese).

<sup>5</sup> Ciò rileva in particolare in presenza di economie di scala, come mostra la letteratura teorica che in quegli anni si proponeva di determinare *endogenamente* le circostanze sulle quali si regge l'ipotesi di comportamento *price-taker* (Novshek e Sonnenschein, 1987). Il principale risultato era che l'originaria intuizione di Cournot, sulla convergenza dell'equilibrio di mercati con libertà di entrata alle condizioni di concorrenza perfetta, vale anche nel caso di rendimenti di scala crescenti, se l'allargamento *indefinito* del mercato riduce *indefinitamente* il rapporto tra dimensione efficiente di impresa e ampiezza della domanda.

competitivo internazionale erano stati potenziati dal sistematico eccesso di offerta di lavoro proveniente dal settore agricolo. Per oltre un decennio, l'eccesso di offerta di lavoro mantenne il tasso di crescita dei salari industriali stabilmente al di sotto del tasso di crescita della produttività del lavoro. La conseguente riduzione del costo del lavoro per unità prodotto metteva a disposizione dell'imprenditoria, privata e pubblica, ampie risorse per l'autofinanziamento di un processo di accumulazione di capitale che incorporava il trasferimento tecnologico in direzioni coerenti con gli stimoli provenienti dall'allargamento dei mercati.

Alla fine degli anni Ottanta, sia lo spostamento dall'agricoltura all'industria sia, in ampia misura, il trasferimento tecnologico erano stati portati a compimento. Nella ricerca di nuovi vantaggi comparati l'economia italiana non poteva fare affidamento né sullo sfruttamento di conoscenze tecnologiche disponibili, né su significative differenze strutturali delle produttività intersettoriali, né sull'effetto calmieratore di salari reali che crescevano meno della produttività. Occorreva liberare risorse, per investirle in attività innovative e rischiose, attingendole da fonti diverse da quelle alle quali erano state attinte negli anni del *catching up*. In parte le risorse potevano provenire dallo stesso tessuto industriale, se si poteva fare affidamento su meccanismi reattivi di sostituzione di produzioni meno competitive con produzioni più competitive. Ancora di più occorreva fare leva sul settore dei servizi: sia per la sua ampiezza, sia perché questo settore, tradizionalmente al riparo dalla concorrenza internazionale, registrava tassi di crescita della produttività inferiori a quelli dell'industria e quindi offriva maggiori spazi per recuperi di efficienza (Broadberry, Giordano e Zollino, 2013). In entrambi i casi era necessario migliorare le condizioni concorrenziali dei mercati interni: non si poteva più fare affidamento solo sulle condizioni concorrenziali dei mercati internazionali, giacché per sostenere i settori dove si sarebbero affermati i nuovi vantaggi comparati occorreva liberare velocemente risorse dai settori meno dinamici, sia dell'industria, sia dei servizi, riorganizzandoli e, se necessario, abbandonandoli.

## **2.2) La prospettiva europea**

La prospettiva europea ha rappresentato una componente importante del contesto in cui l'Autorità antitrust italiana è stata istituita e ha operato. L'Italia aveva partecipato al progetto di unificazione europea fin dalla sua fondazione, condividendo le complessità politiche ed economiche della sua realizzazione. Nella seconda metà degli anni Ottanta quel progetto entrò in una seconda fase, legata al nome di Jacques Delors, che fu presidente della Commissione Europea tra il 1985 e il 1995. Le due colonne portanti della seconda fase del progetto, sancite nel Trattato di Maastricht del 1992, riguardarono: (i) l'estensione del *mercato comune* delle merci e dei manufatti a un *mercato*

*unico* di tutti i prodotti, servizi e fattori produttivi, fondato sulla libertà di movimento delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi; (ii) l'unificazione del governo della moneta.

Momento fondamentale del progetto di estendere il mercato unico all'area dei servizi sono stati, negli anni Novanta, i programmi di liberalizzazione dei servizi a rete di pubblica utilità. In questi settori, il monopolio naturale delle infrastrutture a rete aveva giustificato il monopolio pubblico dell'intera filiera verticale a causa delle difficoltà tecnologiche di interconnettere la fase della rete con le altre fasi, che pure potevano essere svolte in concorrenza nel mercato. Per queste ragioni, i mercati delle *Public Utilities* presentavano dimensioni nazionali e monopolistiche. Negli anni Ottanta gli sviluppi tecnologici consentirono la separazione verticale delle diverse fasi della filiera. Ciò aprì la via a un disegno di liberalizzazione di questi settori e alla prospettiva di creare in Europa un mercato unico dei servizi di Pubblica Utilità. Per portare a compimento questo disegno occorreva definire l'assetto dell'interazione tra il monopolio delle infrastrutture di rete e le fasi in concorrenza. La soluzione *ideale* imponeva la separazione proprietaria tra la rete e le altre fasi della filiera, il mantenimento di un controllo pubblico dell'offerta dei servizi di rete e, come implicazione necessaria della separazione proprietaria, la privatizzazione delle fasi in concorrenza. La politica della concorrenza dei diversi Paesi europei si concentrò ampiamente, negli anni Novanta, sulla liberalizzazione delle *Public Utilities*. Le Autorità antitrust nazionali furono chiamate a collaborare con i rispettivi Governi e Parlamenti nel recepire negli ordinamenti nazionali le Direttive settoriali con le quali la Commissione cercò di farsi motore di un processo graduale di liberalizzazione dei settori e di creazione di un mercato unico.

Questo processo incontrò tuttavia, nel suo percorso, ostacoli formidabili e si rivelò, alla fine, un insuccesso. Per un verso, non riuscì a imporsi in Europa il modello *ideale* di organizzazione delle filiera verticale. Per altro verso, alla fine degli anni Novanta, fu presto evidente che l'integrazione dei servizi a rete di pubblica utilità era concretamente ostacolata dall'incapacità di mobilitare le risorse collettive necessarie per potenziare le interconnessioni transfrontaliere delle infrastrutture di rete, il cui assetto era del tutto inadeguato al progetto di un mercato unico europeo. La mancata realizzazione delle necessarie interconnessioni di rete è la principale ragione per cui, a distanza di venti anni, i mercati continuano a rimanere segmentati a livello nazionale. Anche i progetti di unificare il mercato con riferimento a una vasta platea di altri servizi incontrarono difficoltà gravi, anche se di natura in parte diversa da quelle dei servizi a rete. Nel paragrafo 3, analizzerò in maggior dettaglio le ragioni di questo insuccesso. In questa fase, però, può essere utile mettere in risalto un aspetto fondamentale della vicenda e anticiparne alcune implicazioni.

Nell'annunciare l'obiettivo di un Mercato unico europeo, Delors rilanciava nei fatti il progetto funzionalista che aveva accompagnato con successo la creazione del Mercato comune. Negli anni Cinquanta i "padri fondatori" miravano all'unità politica dell'Europa ma avevano dovuto confrontarsi con le difficoltà di perseguire *direttamente* tale finalità. In un'ottica *funzionalista*, l'obiettivo *economico* del Mercato comune fu allora proposto come linea di minore resistenza rispetto all'obiettivo *politico* che restava sullo sfondo in una prospettiva di lungo periodo. L'ipotesi, generalmente riferita a Jean Monnet, era che l'unificazione economica, imponendo di spostare funzioni di politica economica a livello sopranazionale, avrebbe generato pressioni per forme di integrazione via via più avanzata, sia perché i cittadini europei avrebbero verificato e apprezzato nel percorso i benefici dell'integrazione, sia perché forme di integrazioni parziali avrebbero prima o poi mostrato la loro incoerenza e sollecitato il loro superamento.

A trent'anni dal Trattato di Roma, l'unità politica in Europa continuava a presentarsi obiettivo non meno ambizioso e difficile di quanto non lo fosse nella fase iniziale. In questa prospettiva, il Piano Delors ricalcò l'originario modello funzionalista. Tuttavia, alla fine degli anni Ottanta, il quadro si presentava diverso, per più di una ragione. In primo luogo, il "mercato comune" delle merci aveva coinvolto essenzialmente i rapporti tra operatori privati ed era stato compatibile con sistemi di economia mista, come quello italiano, quando non aveva tratto addirittura vantaggio da interventi diretti da parte degli Stati nazionali nell'attività economica. Il Mercato unico dei servizi, invece, chiamava direttamente in causa lo Stato produttore (dei singoli Stati membri) in quelle che fino ad allora erano ritenute sue prerogative essenziali: la gestione dei monopoli naturali nell'offerta dei servizi a rete di pubblica utilità; la necessità di intervenire su funzioni obiettivo e modalità di azione dei soggetti che offrivano servizi (di credito, servizi professionali, etc...), rispetto ai quali si riteneva che lo scambio non si configurasse come semplice scambio economico ma chiamasse in causa altri valori sociali meritevoli di tutela *pubblica*. Più in generale, gli "Stati" dei Paesi membri erano sollecitati a collaborare al processo di unificazione attraverso un arretramento, un passo indietro, rispetto alla loro partecipazione, in diverse forme, all'attività economica. In questa prospettiva, non meraviglia che le stesse difficoltà di perseguire *direttamente* l'unità politica abbiano finito con il manifestarsi come difficoltà di perseguire *indirettamente* quel progetto attraverso il ricorso *strumentale* a una unificazione economica che, diversamente dalla fase iniziale, insisteva su un chiaro depotenziamento della dimensione politica nella sfera economica<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Per una riconsiderazione critica del progetto funzionalista si veda Guiso, Sapienza e Zingales (2014).

Un tema di particolare impatto è stato quello delle politiche di *Welfare*, il cui ridimensionamento è stato da molti interpretato, nel corso degli anni Novanta, come inevitabile corollario del progetto di unificazione economica europea. Nel 2000, il Programma di Lisbona, affermando un progetto di Unione europea come “sistema economico basato sulla conoscenza e ... sulla coesione sociale” cercò di recuperare quelle tensioni, ma senza riuscirci: negli sviluppi successivi, l’Unione europea non si è fatta, in proprio, strumento di coesione sociale, ma si è limitata ad accettare le preoccupazioni per le conseguenze sulla coesione sociale all’interno dei diversi Paesi come motivo di freno del processo di unificazione economica. Detto altrimenti, non essendoci le premesse per un progetto di *Welfare State* europeo, si accettò di accogliere il mantenimento dei *Welfare State* nazionali come motivo di rallentamento del progetto unitario.

### **2.3) La prospettiva interna**

Numerosi studiosi hanno analizzato i fattori che hanno condizionato il ritardo con cui fu introdotta in Italia una normativa nazionale a tutela della concorrenza e del mercato. La tesi più diffusa privilegia una prospettiva culturale, sottolineando l’influenza limitata che il pensiero liberale ha avuto sempre nel nostro Paese e il privilegio che, in diverso modo, sia le correnti di ispirazione socialista, sia quelle di ispirazione cattolica hanno sempre accordato all’intervento diretto dello Stato nella sfera economica rispetto alla autoregolazione del mercato. Suggestendo un’interpretazione più articolata, A. Pera (2010) richiama l’ampio dibattito che, negli anni Cinquanta, accompagnò i lavori di una Commissione parlamentare sui problemi della concorrenza che portò a proposte di legge a favore dell’introduzione di una normativa antitrust in Italia. È importante sottolineare che la principale fonte di ispirazione di quel dibattito non era stata la normativa d’oltreatlantico, ma l’Ordoliberalismo tedesco il cui influsso aveva, in quegli anni, importanti ricadute sull’inserimento dei principi della concorrenza nel Trattato di Roma. Nella visione ordoliberalesca, il diritto della concorrenza ha come premessa la libertà d’intraprendere, ma la sua finalità è quella di contribuire a definire un appropriato “ordine giuridico del mercato” (Irti, 2004). Il suo contenuto consiste così in una restrizione delle attività delle imprese per impedire che l’operare del mercato sia fonte di potere economico. Un altro elemento importante emerso nel dibattito degli anni Cinquanta fu il legame tra le condizioni di concorrenza dei mercati e gli assetti economico-finanziari tipici dell’economia italiana, dove le regole di *corporate governance* erano tali da potenziare significativamente il godimento del potere di mercato e il suo esercizio<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Gli esponenti di cultura liberale che parteciparono al dibattito degli anni Cinquanta, come Ernesto Rossi e Tullio Ascarelli, collegavano strettamente una riforma in senso concorrenziale dei mercati con la riforma del diritto societario.

Il dibattito italiano degli anni Cinquanta non portò comunque ad alcuna concreta realizzazione. Alla preoccupazione di controllare il potere di mercato non si rispose con il diritto della concorrenza, ma con l'intervento diretto dello Stato, attraverso il sistema delle Partecipazioni Statali, nei settori che apparivano più problematici: le *Public Utilities* a rete, i grandi settori industriali dell'acciaio e della chimica, la costruzione e gestione delle infrastrutture. Non si può del resto ignorare che, per circa due decenni, il sistema italiano di "economia mista" fu visto (e non solo in Italia) come un modello di successo, protagonista di un processo accelerato di *catching up* e guida al sistema economico del Paese nell'individuare i settori di vantaggio comparato. Il sistema di economia mista non si poneva peraltro neppure in contraddizione con il processo europeo e con la presenza delle norme di diritto della concorrenza nel Trattato. In quella fase, in Europa, la principale finalità di quelle norme era la costruzione del mercato comune e l'intervento diretto dello Stato nell'economia (anche in Italia) non era in contrasto con quell'obiettivo<sup>8</sup>.

Le cose cambiarono notevolmente alla fine degli anni Sessanta. Da un lato, la grande imprenditoria privata abbandonava le industrie ad alta tecnologia e, nella sfera dell'iniziativa economica privata, si affermò un modello di piccole imprese raggruppate in distretti. Dall'altro, il sistema delle Partecipazioni Statali vide drasticamente modificate le sue "funzioni obiettivo", che furono caricate di finalità politiche improprie. Quando, alla fine degli anni Settanta, si tornò a parlare in Italia di normativa di tutela della concorrenza, la prospettiva di coloro che la solleccitarono era molto diversa da quella degli anni Cinquanta. Gli ambienti liberali e parte del mondo confindustriale cercavano adesso nella normativa antitrust uno strumento per favorire la ripresa della grande imprenditoria privata e riaffermarne le ragioni in contrasto con l'impresa pubblica e le sue "funzioni obiettivo". In altre parole, l'introduzione di una normativa della concorrenza fu proposta con lo scopo di limitare il potere economico pubblico, non quello privato.

Questo approccio è stato tuttavia all'origine di notevole ambiguità, che non ha soltanto reso confuso il dibattito di quei giorni ma si è protratta anche dopo l'istituzione dell'AGCM. La norma antitrust è un vincolo al comportamento dell'impresa (privata) nel mercato e solo entro questi limiti può essere considerata strumento di una politica volta ad ampliare le condizioni di concorrenza nei mercati. Il ritiro dello Stato dall'intervento diretto nell'economia può essere solo nelle mani di Parlamento e Governo. Chi si pone questo obiettivo può al più far leva sull'introduzione del diritto della concorrenza nell'assetto istituzionale del Paese come argomento per persuadere avversari politici timorosi che sostituire il soggetto pubblico con soggetti privati fa correre il rischio di

---

<sup>8</sup> Nella maggior parte dei casi, le imprese delle Partecipazioni statali operarono, in quel periodo, in modo coerente con i criteri di efficienza ai quali il mercato costringe le imprese che operano con finalità di profitto (Amatori, 2013). La stessa attenzione alle norme del Trattato relative al divieto di Aiuti di Stato, in quanto strumento di ostacolo alla creazione del mercato comune, si è sviluppato, in ambito europeo, soltanto negli ultimi decenni.

accrescere il potere economico di questi ultimi e, per questa via, il loro potere politico. Detto in altri termini: un (buon) diritto antitrust può facilitare, nel dibattito politico, la scelta di politiche favorevoli al mercato ma, di per sé, non può allargare il “mercato” o restringere l’intervento dello “Stato”<sup>9</sup>. Sotto questo aspetto fu, per certi versi, più limpido il punto di vista della parte conservatrice del mondo confindustriale, che affermava di essere scettica sui benefici di una normativa antitrust in Italia e di accettarla solo come “obolo” da pagare all’Europa<sup>10</sup>: sia perché ne coglieva la reale portata, sia perché temeva che all’impresa pubblica sarebbe stato consentito di eluderla, allargando così, e non restringendo, lo iato tra imprenditoria privata e pubblica in Italia<sup>11</sup>.

#### **2.4) Una sintesi. Cosa ci si attendeva dall’introduzione di un’istituzione antitrust in Italia?**

Il completamento del processo di *catching up* nell’economia italiana coincise con la spinta a profonde modifiche della divisione internazionale del lavoro indotte dalla globalizzazione. Per il sistema economico italiano era essenziale cogliere correttamente i segnali dei cambiamenti in corso per individuare le direzioni della trasformazione dell’apparato produttivo. Era quindi, al contempo, essenziale contare su un’ampia flessibilità degli assetti produttivi, per abbandonare produzioni e settori nei quali l’Italia perdeva i propri vantaggi comparati e ricollocare altrove fattori produttivi e linee di produzione, minimizzando i ritardi e i costi delle trasformazioni. In questa prospettiva era coinvolta l’intera economia del Paese: direttamente, le imprese che si confrontavano sui mercati internazionali; ma, indirettamente, anche il vasto settore, in parte dell’industria e in ampia parte dei servizi, che costituiva la “retrovia” del Paese.

L’introduzione della disciplina antitrust nazionale fu pensata e accolta come il perno di un progetto di rinnovamento delle istituzioni economiche del Paese che doveva accompagnare e a stimolare la flessibilità dell’apparato produttivo per rispondere agli stimoli della globalizzazione. Si trattò di una scelta obbligata, sia nella prospettiva europea, sia in quella interna. Nella prospettiva europea, la scelta fu in piena sintonia con il progetto di Mercato unico in Europa che aveva bisogno di rafforzare le istituzioni di mercato in tutti i settori dell’economia. Nella prospettiva interna, non si trattava solo di ridurre drasticamente l’influenza dello Stato produttore, le cui funzioni obiettivo, caricatesi nel corso degli anni di finalità politiche più attente alla sfera distributiva che a quella della produzione, apparivano in contrasto con le esigenze di riorganizzare la collocazione dell’Italia nella

---

<sup>9</sup> Questo giudizio può apparire troppo drastico quando si considerino la portata dell’articolo 8 della legge 287/90 e le modalità con cui l’AGCM lo ha sempre rigorosamente applicato. Per un approfondimento si rinvia all’Appendice e, in particolare, all’analisi degli anni della presidenza Amato.

<sup>10</sup> Ricorda Pera (2010) che il settimanale “Mondo economico” titolò il suo articolo “C’è bisogno di una legge anti-monopolio?”, domanda alla quale Giovanni Agnelli e Cesare Romiti, interrogati, si affrettarono a rispondere che no, non ce n’era bisogno “in un’economia integrata e aperta come quella italiana”.

<sup>11</sup> Se la normativa antitrust è un vincolo che ricade solo sull’imprenditoria privata, allora avrebbe finito con il rivelarsi un costo aggiuntivo per quest’ultima, per giunta non necessario nei settori aperti al resto del mondo.

divisione internazionale del lavoro. Era anche necessario sostenere la trasformazione di assetti consolidati dell'industria privata: superando le tipicità italiane del "capitalismo di relazioni", l'atrofia delle relazioni finanziarie e, più in generale, l'eredità di sistemi corporativi che garantivano una convivenza collusiva nel mercato a vari livelli, sia nel caso delle grandi imprese private, sia in settori dispersi, come in molti settori dei servizi (Cavazzuti, 1992).

Prospettiva europea e interna si presentarono peraltro fin da subito intrecciate. Per un aspetto, esaltare la concorrenza nel perseguire la "seconda" fase del processo di unificazione europea non si giustificava soltanto in chiave funzionalista, ma anche come risposta cooperativa dell'insieme dei Paesi europei alla globalizzazione: la competizione nei mercati avrebbe accresciuto l'efficienza dei processi produttivi e, per questa via, aiutato l'economia europea nel suo complesso a riorganizzare la propria collocazione nella divisione internazionale del lavoro. Vi è un secondo aspetto, più articolato: l'esigenza di flessibilità dell'apparato produttivo entrò in contrasto con istituti di socializzazione del rischio consolidati nel sistema economico italiano. Per far fronte alle resistenze al *risk shift* da parte degli interessi coinvolti, nel dibattito di *policy* molti trovarono opportuno e conveniente rappresentare i necessari cambiamenti istituzionali come obblighi derivanti dalla partecipazione all'Europa. Le conseguenze di questa retorica furono però gravi e negative. In primo luogo, si rinunciò a riconoscere non solo che aumentare la flessibilità dell'apparato produttivo era un'esigenza genuina per l'economia italiana, ma soprattutto che questa esigenza sollecitava una profonda riflessione sulle specificità delle istituzioni di assicurazione sociale del Paese e sulla necessità di modificarle. Questa riflessione mancò, con conseguenze non irrilevanti sugli effetti complessivi dell'apertura dell'economia italiana al mercato e alla concorrenza. In secondo luogo, guardare alle istituzioni di tutela della concorrenza come a un guardiano della partecipazione dell'Italia all'unificazione europea è stata un'arma a doppio taglio, perché le presentava come un obbligo e non un interesse. Quando il progetto del mercato unico ha dovuto confrontarsi con l'incapacità dell'approccio funzionalista a venire a capo di difficoltà che la logica di quell'approccio escludeva per ipotesi, nei singoli Paesi quelle difficoltà furono addossate allo stesso progetto europeo, indebolendolo. Ciò ha trascinato con sé anche le istituzioni a tutela della concorrenza e le loro modalità di operare, soprattutto in quei Paesi in cui, come in Italia, quelle istituzioni erano state particolarmente legate al progetto europeo.

### **3) Concorrenza e crescita in Italia: cosa non ha funzionato?**

Sono stati due i fattori hanno impedito, a mio avviso, al sistema economico italiano di trarre, dalle riforme a favore del mercato e della concorrenza, i benefici che ci si attendeva in termini di capacità del sistema di ricollocarsi efficacemente nella divisione internazionale del lavoro e, in

ultima analisi, in termini di crescita economica. Il primo di questi fattori attiene agli istituti di socializzazione del rischio. L'Italia non è stata capace di disegnare istituzioni di assicurazione sociale adatte al nuovo contesto, sostituendo istituti tradizionali che, anche se avevano svolto una funzione positiva nella fase di *catching up*, si rivelavano inadeguati alle nuove condizioni di contesto. Questa incapacità ha portato a una vasta diffusione del rischio sociale che ha incentivato i soggetti economici a scelte complessivamente in contrasto con le potenzialità di crescita del sistema. Il secondo fattore è stato il progressivo insuccesso del progetto europeo di Mercato unico. Per una molteplicità di ragioni, l'Italia aveva vincolato "troppo" a quel progetto le riforme istituzionali interne a favore del mercato e della concorrenza: l'affievolimento del primo si è inevitabilmente riflesso nell'indebolimento delle seconde.

### **3.1) Mercato e socializzazione del rischio**

Nell'organizzare la divisione sociale del lavoro il mercato produce incessantemente vincitori e vinti. Di conseguenza, nel mercato, gli individui sopportano una dose di rischio individuale, associato alle conseguenze delle proprie scelte, maggiore rispetto ad altre forme di organizzazione dell'attività economica. Questo non significa tuttavia che, per funzionare bene, i sistemi di mercato debbano fare leva sulla propensione al rischio degli individui. Molto più importanti sono assetti istituzionali in grado di offrire adeguata copertura dal rischio ai soggetti economici. Nell'affrontare analiticamente questo problema, Pigou (1929) mise anche in evidenza che il rischio condivide, con ogni altro fattore della produzione, due caratteristiche: da un lato, scelte economiche più rischiose sono associate a rendimenti più elevati; dall'altro, attività economiche rischiose comportano *ceteris paribus* costi più alti, perché i soggetti economici sono in generale avversi al rischio. Per la prima caratteristica, sistemi economici più attrezzati per far fronte al rischio hanno anche potenzialità di crescita più elevate. Per la seconda caratteristica, qualsiasi meccanismo assicurativo può essere visto come un elemento che riduce il prezzo di un fattore produttivo perché, senza modificare il rischio associato a una data attività, ne riduce il costo sopportato dai soggetti che la intraprendono, incentivandoli così ad assumere progetti al contempo più rischiosi e più produttivi.

Descrivendo in questi termini il legame tra assicurazione e mercato, Pigou individuava un fattore cruciale dello sviluppo capitalistico dell'Ottocento nel principio giuridico di responsabilità limitata. Nell'Ottocento e nel primo Novecento, il principale motore di sviluppo economico è stata l'accumulazione di capitale. Poiché chi fornisce capitale può "mettere le uova in più panieri", la responsabilità limitata ha svolto un ruolo essenziale di assicurazione e, per questa via, di crescita economica. Nel XX° secolo – per la diffusione della ricchezza, l'approfondimento della divisione del lavoro, la rilevanza del progresso tecnico e delle attività di ricerca e sviluppo - è aumentato il

contributo offerto alla crescita economica dal lavoro (che è diventato sempre meno “forza-lavoro”) attraverso l’assunzione di scelte economiche rischiose, come lo sono le scelte di investimento in capitale umano. Il lavoro però deve “mettere le uova in un solo paniere” e ciò rende i meccanismi di assicurazione del lavoro intrinsecamente diversi da quelli di assicurazione del capitale. Nel corso del secolo XX°, in Occidente, questi meccanismi sono stati costruiti intorno ai sistemi di *Welfare State*, che offrono protezione rispetto ai tre principali rischi che condizionano l’alea di reddito di una persona nell’arco di vita: (i) la disoccupazione; (ii) la capacità di badare a sé nell’età anziana; (iii) la salute (Sinn, 1995; Barr, 2012). Garantendo copertura da questi rischi, i sistemi di *welfare* incoraggiano gli individui, nelle loro scelte economiche, a non trascurare le opportunità più rischiose, che comportano intrinsecamente rendimenti attesi più elevati.

Tra i rischi che influenzano le scelte di investimento in capitale umano, la disoccupazione incide particolarmente. Le differenze nelle dotazioni di capitale umano rappresentano il principale discrimine tra i sistemi economici avanzati e le economie emergenti e la capacità di far fronte al rischio di disoccupazione assume un rilievo particolare nella globalizzazione. Per cogliere le opportunità aperte dal mutato contesto competitivo è necessario poter contare sulla flessibilità delle varie componenti del sistema economico. Poiché si tratta di opportunità rischiose e il rischio ricade sulle componenti più flessibili, le nuove opportunità si trasformano in fattore di sviluppo solo se le parti alle quali si chiede flessibilità sono disposte ad assumere il rischio associato, oppure il sistema nel suo complesso è in grado di offrire adeguata assicurazione. Quando queste circostanze non sono verificate, vi sarà un’offerta di flessibilità inadeguata, una ridotta capacità di cogliere nuove opportunità e la limitata assunzione di rischio si risolverà in una bassa crescita del sistema.

Le considerazioni precedenti hanno importanti implicazioni per l’organizzazione dei rapporti di lavoro in Italia. In generale, in un contratto di lavoro dipendente è sempre contenuto un contratto di assicurazione mediante il quale l’impresa assicura il lavoratore dai rischi associati alle oscillazioni dell’attività produttiva, garantendogli una remunerazione immune dall’andamento del ciclo. Nel sistema economico italiano istituzioni peculiari del mercato del lavoro hanno però delegato alle imprese compiti di assicurazione del lavoro dipendente di gran lunga più ampi di quello appena descritto, in particolare assimilando alle oscillazioni cicliche dell’attività produttiva anche rischi di natura strutturale. Fin dall’immediato dopoguerra, la cassa integrazione guadagni ordinaria ha funzionato come un sistema di coassicurazione/riassicurazione delle imprese rispetto al rischio di ridurre la domanda di lavoro per fare fronte a “momentanea difficoltà”. Dopo il 1975, la cassa integrazione straordinaria, finanziata con fondi pagati da imprese e lavoratori, ha offerto

anche copertura dal rischio di riduzione dell'occupazione nei casi di "crisi economiche, settoriali o locali, ristrutturazioni, riorganizzazioni, conversioni aziendali".

In Italia, la cassa integrazione è (nelle sue varie forme) il principale istituto di assicurazione dal rischio di disoccupazione. L'istituto, come è noto, è molto debole per almeno due ragioni. In primo luogo, la copertura offerta è parziale, in quanto lascia senza assicurazione ampia parte dei lavoratori. In secondo luogo, l'intero modello è costruito sul presupposto logico che alla fine il lavoratore recupererà il proprio (cioè, *lo stesso*) posto di lavoro. Nella fase del *catching up* questo presupposto si è rivelato sostanzialmente benigno, ma la globalizzazione ha fatto esplodere la tensione sotto diversi aspetti. Per un verso, in ambienti economici divenuti più rischiosi, l'impresa ha incontrato difficoltà crescenti anche ad assicurare il lavoro dipendente dai rischi ciclici, perché il costo opportunità della rinuncia a una rapida riallocazione dei fattori è diventato più elevato. Per altro verso, un istituto concepito come assicurazione dei lavoratori dal rischio di disoccupazione ha assunto sempre più la caratteristica di assicurazione delle stesse imprese<sup>12</sup>. Alla fine, in contraddizione con il meccanismo concorrenziale, che opera spingendo le imprese meno adatte a uscire dal mercato, l'assicurazione dal rischio di disoccupazione ha rappresentato, per ampia parte dell'industria italiana, un ostacolo alla flessibilità e un incentivo a permanere in collocazioni inadeguate nella divisione mondiale del lavoro. Le riforme successive del mercato del lavoro, per recuperare flessibilità, hanno dato luogo a una vasta segmentazione delle forze di lavoro, trasformando un sistema concepito all'origine come meccanismo di assicurazione sociale in un meccanismo di conflitto distributivo tra gruppi sociali. Alla fine, sia le imprese, sia i lavoratori sono stati disincentivati da scelte economiche associate a combinazioni di rischio-rendimento elevato: le imprese, sulle quali ricadeva l'onere di assicurare parte della forza lavoro dal rischio di disoccupazione a condizioni divenute troppo onerose, erano disincentivate da scelte di investimento rischioso in capitale fisico; i lavoratori sui quali ricadeva interamente il rischio di disoccupazione erano disincentivati da scelte di investimento rischioso in capitale umano<sup>13</sup>.

Il legame tra mercato e assicurazione dal rischio economico mette in evidenza che fare affidamento su mercati concorrenziali rappresentava solo una condizione necessaria, ma non sufficiente affinché il sistema industriale italiano fosse posto in condizioni di rispondere rapidamente ed efficacemente alle modifiche sollecitate dalla globalizzazione: anche se la

---

<sup>12</sup> Da questa trasformazione, dalla quale hanno peraltro tratto beneficio soprattutto le imprese meno "adatte", è scaturita una sorta di legame collusivo tra sindacati dei lavoratori e sindacati delle imprese (favorito dalla circostanza che al finanziamento della cassa integrazione straordinaria contribuiscono non solo imprese e lavoratori ma anche risorse statali) che ha trovato spesso espressione stabile nell'arena politica.

<sup>13</sup> Si consideri che gli investimenti in capitale umano erano richiesti soprattutto a quei lavoratori ai quali si negava assicurazione dal rischio di disoccupazione, mentre gli investimenti in capitale fisico erano richiesti soprattutto a quelle imprese alle quali si chiedeva di assicurare i propri lavoratori dai rischi di disoccupazione.

flessibilità offerta dalle condizioni concorrenziali dei mercati apriva potenzialmente a opzioni con prospettive di rendimento più elevate, la diffusione del rischio determinata dall'inadeguatezza degli istituti di assicurazione ha incentivato gli operatori a non orientarsi su quelle scelte quando non erano in grado di sopportare il maggior rischio ad esse strutturalmente associato.

### **3.2) *L'insuccesso del Mercato unico***

Come richiamato nei paragrafi 2.2) e 2.3), il disegno di istituzioni a tutela della concorrenza e del mercato ha fatto ampiamente leva, in Italia, sulla costruzione del Mercato unico europeo. Tuttavia l'aggancio all'Europa, che in una fase iniziale rappresentò un punto di forza del progetto riformatore interno, si è trasformato presto in un vincolo per l'attività dell'AGCM. Il consenso di cui l'AGCM ha goduto nel complessivo assetto istituzionale del Paese e, di conseguenza, l'efficacia dei suoi interventi sono stati infatti fin da subito condizionati dalla circostanza che l'Autorità trovasse un "gioco di sponda" in Europa. Questo atteggiamento si è esteso a tutte le scelte di *policy* orientate alla concorrenza e al mercato, che hanno trovato accoglienza in Italia soltanto entro lo stretto vincolo che a solleccitarle fosse un'istanza europea "superiore". Ma per lo stesso motivo, quando il progetto europeo si è, per varie ragioni, affievolito, le "modernizzazioni" che facevano leva sul meccanismo di mercato hanno perduto la capacità di incidere sulla regolazione dell'attività economica del Paese.

Una chiara evidenza di ciò è offerta, in generale, dagli esiti dell'attività consultiva nei confronti dei poteri legislativo ed esecutivo svolta dall'AGCM in base agli articoli 21 e 22 della legge 287/90. Come conferma più di uno studio (Parcu, 1997; Arisi ed Esposito, 2008), la concertazione dell'azione tra l'Antitrust nazionale e la Commissione europea ha rappresentato il principale fattore di successo dell'attività consultiva dell'Autorità antitrust italiana. Più specificamente, le vicende relative alla liberalizzazione dei servizi a rete di pubblica utilità sono state particolarmente emblematiche del legame tra efficacia degli interventi a tutela del mercato all'interno del Paese e orientamenti comunitari. L'AGCM ha partecipato attivamente con i suoi poteri consultivi ai processi di recepimento nell'ordinamento interno delle Direttive che fissavano, a livello europeo, i requisiti minimi che le liberalizzazioni avrebbe dovuto soddisfare in tutti i Paesi. Un *Leitmotiv* degli interventi dell'AGCM è stato però che l'obbligo dello Stato membro di conformarsi ai requisiti minimi non preclude al disegno nazionale di liberalizzazione di andare oltre le condizioni minimi comuni e, su questa base, l'AGCM ha sempre solleccitato il Governo e il Parlamento a non limitarsi al perimetro fissato dalla Commissione, ma a utilizzare il recepimento

come stimolo attivo per affrettare il processo di liberalizzazione dei mercati. Tuttavia l'attività consultiva dell'AGCM ha avuto raramente successo sotto questo profilo<sup>14</sup>:

Come già richiamato, la seconda fase del processo di integrazione europea seguì lo stesso modello funzionalista che, nella fase di avvio, si era rivelato un successo: perseguire la linea di minore resistenza al più difficile obiettivo di un'Unione politica attraverso la ricerca di un vantaggio economico comune degli Stati, nel convincimento che la convergenza economica avrebbe facilitato, nel lungo periodo, il coordinamento delle scelte politiche. Uno degli ostacoli a replicare l'approccio funzionalista nella seconda fase è stata però la circostanza che, in molti casi, la creazione di un Mercato unico dei servizi sollecitava, come presupposto per il perseguimento di vantaggi economici comuni, la capacità *politica* degli Stati membri di reperire e impiegare risorse comuni. Il progetto di creazione di un Mercato unico per i servizi di pubblica utilità offre un esempio notevole di queste difficoltà, perché la struttura a rete delle *Public Utilities* è stata tra le cause più cospicue che hanno innescato un cortocircuito nel modello funzionalista. Perseguire efficacemente un progetto di mercato unico europeo in ciascuno dei diversi servizi a rete richiedeva la necessità di mobilitare congiuntamente, nei diversi Stati membri, una quantità non trascurabile di risorse per finanziare ampi programmi di investimenti in infrastrutture di interconnessione transfrontaliera senza i quali non era possibile superare la segmentazione dei mercati nazionali. Storicamente, le interconnessioni transfrontaliere erano infatti limitate alla misura necessaria per garantire agli Stati assistenza reciproca nei casi di *shortage* temporanei. Un mercato integrato ha invece un fabbisogno di interconnessione molto più elevato, perché gli scambi transfrontalieri non rappresentano più un evento eccezionale, ma un esito normale dell'operare della concorrenza.

La vicenda delle successive Direttive di liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas è particolarmente istruttiva, sia per la centralità che il ridisegno della struttura di questi due settori ha avuto nel processo di costituzione del Mercato unico, sia per le conseguenze del sostanziale insuccesso di quel disegno. Inizialmente, le prime direttive (la direttiva 96/92/CE per il settore elettrico e la direttiva 98/30/CE per il gas) si preoccuparono di assicurare condizioni di *level playing field* tra gli ex monopolisti che avevano il controllo delle infrastrutture e i concorrenti che

---

<sup>14</sup> Esempio di insuccesso di particolare rilievo è stato il recepimento della Direttiva Postale 97/67/CE, con il quale l'Italia, attenendosi al livello minimo europeo ha ampliato, rispetto alla situazione pregressa, le aree riservate. Anche la sola istanza notevole di esito positivo dell'*advocacy* dell'AGCM sotto questo aspetto non può essere raccontata come un reale successo. In occasione della predisposizione del Decreto Legislativo n. 79 del 1999 che recepì la Direttiva 96/92/CE di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, si stabilì una collaborazione particolarmente intensa tra AGCM e Ministero dell'Industria, a esito della quale il decreto di recepimento assunse una posizione "più avanzata", in merito alla separazione strutturale della rete dalle altre fasi della filiera verticale, rispetto al requisito minimo comunitario. Ma la soluzione accolta alla fine dal Ministero dell'industria (il mantenimento della "nuda proprietà" della rete in capo a Enel) era comunque lontana dalla separazione proprietaria che l'AGCM suggeriva come soluzione e aveva comunque notevoli difetti per i quali fu ben presto abbandonata.

usavano quelle infrastrutture, evitando che i primi, imputando alla (sola) rete i costi comuni dell'impresa verticalmente integrata, li facessero gravare su tutti gli utilizzatori per avvantaggiarsene nel confronto competitivo. Le prime direttive obbligavano gli operatori integrati alla separazione *funzionale* (cioè contabile e amministrativa-manageriale) tra le attività di rete e le attività di servizio, per verificare agevolmente le condizioni di accesso alla rete praticate ai concorrenti. Con le direttive di seconda generazione (la 54/2003/CE e la 55/2003/CE) è stato successivamente imposta agli operatori integrati la separazione *societaria* dell'impresa che gestisce la rete, per impedire loro di ostacolarne in qualsiasi modo l'uso da parte dei concorrenti.

Il ricorso a obblighi di separazione funzionale e societaria tra rete e servizio riflette la debolezza politica della Commissione nel perseguire il progetto di un mercato europeo dell'energia unico e liberalizzato. Si tratta infatti di soluzioni troppo blande e inadeguate rispetto alla sola soluzione, suggerita da qualsiasi analisi "tecnica" e condivisa dalla stessa Commissione, che può assicurare condizioni di *level playing field*: la separazione proprietaria della rete. Ma gli ostacoli al progetto di Mercato unico sono stati ancora più incisivi di quelli relativi alla forma di separazione tra rete e servizio. Un operatore verticalmente integrato trae vantaggio dal controllo dell'infrastruttura, non solo, in *una prospettiva statica*, agendo sulle condizioni alle quali mette a disposizione dei concorrenti infrastrutture *date* ma, anche e soprattutto, attraverso le scelte di manutenzione e sviluppo di quelle infrastrutture. La preoccupazione che gli operatori verticalmente integrati potessero perseguire strategie di investimento nelle infrastrutture non coerenti con gli obiettivi del Mercato Unico emerge esplicitamente solo nel 2009, con l'Indagine Settoriale sull'Energia che ha fornito la base analitica del "Terzo Pacchetto". L'Indagine mostrava impietosamente che, dieci anni dopo l'avvio delle liberalizzazioni, i mercati erano rimasti nazionali, segmentati e concentrati. Gli operatori che erano entrati in mercati diversi da quello d'origine lo avevano fatto acquisendo partecipazioni in imprese operanti in quei mercati e traendo vantaggio dalla stessa segmentazione. L'Indagine attribuisce la mancata integrazione a una capacità insufficiente di scambi transfrontalieri, che riconduce a due cause: l'inadeguatezza delle infrastrutture "istituzionali" di organizzazione degli scambi all'ingrosso e l'inadeguatezza delle infrastrutture "fisiche" di interconnessione<sup>15</sup>. Nel "Terzo Pacchetto" la Commissione si è confrontata con l'inadeguatezza fisica delle interconnessioni di rete, rafforzando sia la separazione

---

<sup>15</sup> Per quanto riguarda le infrastrutture di organizzazione degli scambi, nell'ultimo decennio i mercati all'ingrosso sono stati istituiti, potenziati e integrati a livello europeo; ma con benefici limitati, sia perché le infrastrutture di scambio non possono rimuovere radicalmente le conflittualità latenti tra gli operatori di rete, in bilico tra interessi nazionali e sovranazionali, sia soprattutto perché la stessa integrazione dei mercati all'ingrosso trova una barriera insormontabile nelle strozzature fisiche dell'interconnessione. Non si tratta, in ultima analisi, di correggere l'uso inefficiente di infrastrutture *date* attraverso meccanismi di coordinamento e di regolazione, ma di fare i conti con la stessa inadeguatezza delle infrastrutture di rete.

tra rete e servizio sia il coordinamento tra i regolatori, per incentivare tutti gli operatori a realizzare gli investimenti strutturali necessari al processo di integrazione. Ma (per l'opposizione di importanti Paesi, come Francia e Germania) non è riuscita comunque a imporre la cesura completa dei processi decisionali, attraverso la separazione proprietaria tra operatori di rete e operatori di servizi<sup>16</sup>.

Peraltro, la stessa separazione proprietaria tra rete e servizio non è garanzia sufficiente che gli operatori avrebbero incentivo a realizzare *tutti* gli investimenti necessari per superare le strozzature nelle interconnessioni. Un mercato europeo dell'energia integrato e concorrenziale richiederebbe infatti la disponibilità di una capacità infrastrutturale *più grande* di quella che corrisponde alla domanda di servizi di rete che può emergere dalla configurazione corrente, oligopolistica e segmentata, dei mercati europei: almeno in una fase di transizione, occorrerebbe un *eccesso di capacità* delle infrastrutture di rete rispetto agli attuali equilibri non concorrenziali. Ma sarebbe inefficace delegare al mercato, sia pure entro i vincoli di un disegno di regolazione, le decisioni di investimento relative a questa maggiore capacità infrastrutturale: in un contesto di scelte decentrate, i singoli soggetti avrebbero incentivo a prendere decisioni di investimento che confermerebbero gli assetti di mercato, segmentati e monopolistici, dello *status quo*. In altri termini, il fabbisogno di infrastrutture adeguate a un mercato integrato e concorrenziale può essere soddisfatto solo attraverso una decisione *pubblica* presa a livello europeo. Diversamente da quanto suggerito dal modello funzionalista che aveva funzionato nei primi decenni, il progetto di convergenza economica verso un Mercato unico europeo ha bisogno di decisioni "politiche". L'incapacità di prenderle ne ha minato il successo. L'indebolimento della costruzione europea ha però portato con sé, in particolare in Italia, anche l'indebolimento delle istituzioni di concorrenza, e dell'affidamento al meccanismo di mercato come propulsore della crescita.

Altro esempio cospicuo di insuccesso del progetto di Mercato unico è stata la vicenda della Direttiva Bolkenstein (2006/123/CE). La Commissione varò la proposta di Direttiva nel gennaio 2004 proponendosi di allargare il mercato interno a una vasta gamma di servizi, affinché questi "possano essere prestati attraverso l'Unione europea con la stessa facilità con cui vengono prestati all'interno di uno Stato membro". La proposta della Commissione prevedeva l'eliminazione di tutti gli ostacoli legislativi alla piena libertà di prestazione di servizi attraverso: (i) l'affermazione del principio del controllo alla fonte (cioè da parte del Paese di origine); (ii) l'affermazione del diritto

---

<sup>16</sup> La Commissione ha ripiegato su forme più deboli di separazione verticale (la scelta tra un "operatore indipendente di sistema" e un "operatore indipendente di trasporto") affiancate da una Agenzia europea per la cooperazione dei regolatori dell'energia, appositamente istituita. Tuttavia, come aveva già mostrato l'esperienza dell'Italia che, nel recepire la prima direttiva elettrica, aveva adottato la prima soluzione nella forma del Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN), le prerogative di indipendenza operativa e lo stesso intervento del regolatore non modificano la circostanza che l'operatore verticalmente integrato proprietario della rete mantiene un chiaro potere decisionale in tema di investimenti infrastrutturali.

dei destinatari di utilizzare servizi di altri Stati membri senza ostacoli e discriminazioni; e (iii) la definizione di norme in tema di distacco di lavoratori per la prestazione di servizi, attraverso il rinvio al Regolamento CEE 1408/71, relativo ai regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati che si spostano all'interno dell'Unione.

La Direttiva fu approvata dal Parlamento e del Consiglio solo a fine 2006, dopo quasi tre anni e con profondi emendamenti rispetto alla proposta originaria. Nella discussione pubblica e parlamentare si era coagulato infatti un crescente disincanto sulla prospettiva di un Mercato unico europeo dei servizi. Anche se l'opposizione alla Direttiva fu fomentata da molti interessi costituiti che difendevano posizioni di rendita, la Bolkenstein divenne rapidamente l'emblema, da abbattere, di un disegno di "Mercato senza Stato": diverse Commissioni del Parlamento europeo sollevarono profonde critiche alla proposta di Direttiva perché non dava sufficiente risalto alla tutela di interessi collettivi (non escluso, in determinate circostanze, lo stesso interesse al funzionamento efficiente dei meccanismi di mercato), sia a livello decentrato dei singoli Stati nazionali (come avveniva quando il controllo era sottratto allo Stato nel quale il servizio era offerto e attribuito allo Stato membro di origine) sia a livello accentrato europeo (perché nel progetto di Direttiva mancava la definizione di un livello minimo di armonizzazione)<sup>17</sup>. Alla fine, il principio del controllo affidato al Paese di origine fu rigettato<sup>18</sup>. Peraltro, la discussione parlamentare sulla Bolkenstein non riuscì a venire a capo di un'altra questione cruciale: se, in che misura e con quali criteri l'offerta di servizi di interesse economico generale possa essere finanziata con risorse pubbliche senza violare la concorrenza, così da indicare con chiarezza il confine tra produzione aperta al mercato interno di servizi di interesse economico e recinti protetti per le strutture dell'amministrazione pubblica impegnata nel *Welfare* e nei servizi sociali<sup>19</sup>.

### ***3.3) Mercato e rischio nella prospettiva europea***

Il disegno di politica della concorrenza tende a ignorare che esiste un legame (diretto e positivo, e non intermediato da un *trade-off* tra efficienza ed equità) tra funzionamento dei sistemi di mercato e istituzioni sociali di copertura dal rischio economico. Se questo approccio può trovare

---

<sup>17</sup> L'opinione richiamata nel testo fu specificamente formulata dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali (European Parliament, 2005). Altre Commissioni parlamentari - la Commissione per l'ambiente, la salute pubblica e la sicurezza alimentare, la Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia, la Commissione per gli affari legali e perfino la Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza tra i sessi - sollevarono argomenti analoghi.

<sup>18</sup> Il timore di *dumping sociale*, che pure fu molto richiamato nel dibattito pubblico (con l'immagine dell'idraulico polacco che offre servizi in Francia) era invece ingiustificato: la proposta di Direttiva richiamava esplicitamente non solo il Regolamento CEE 1408/71 ma anche la Direttiva 96/71/CE, che stabilisce che i lavoratori temporaneamente distaccati in altri Paesi devono godere delle medesime condizioni lavorative (salario minimo, orari di lavoro, periodi minimi di riposo, sicurezza sul posto di lavoro) dei colleghi della nazione di destinazione.

<sup>19</sup> La difficoltà era legata alla circostanza che, per giurisprudenza della Corte di Giustizia, anche attività economiche sottoposte alle regole di concorrenza possono essere coinvolte nel campo della sicurezza sociale, di modo che separare i due ambiti era impossibile senza un orientamento in materia condiviso da tutti gli Stati.

qualche fondamento nella cultura statunitense<sup>20</sup>, sarebbe un errore non tenere conto di una diversa sensibilità in Europa. Il diritto europeo della concorrenza nasce dalla scuola ordo-liberale; i suoi sviluppi a partire dagli anni Cinquanta – relativamente sia alla scrittura delle norme inserite nel Trattato di Roma, sia alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea – hanno subito profondamente gli influssi della *Soziale Marktwirtschaft*, che trae origine dall’ordo-liberalismo (Gerber, 1998). Il legame peraltro, quando ignorato, tenderebbe a ripresentarsi, come si è ripresentato nella recente storia europea, sotto differenti spoglie: la vicenda della Direttiva Bolkenstein mostra, infatti, che l’irrisolta questione tra mercato e istituzioni di assicurazione sociale ha giocato un ruolo non irrilevante nel suo sostanziale insuccesso.

Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta e per molti anni, il progetto di Mercato unico in Europa ha di fatto ignorato il legame tra funzionamento del mercato e sistemi di *Welfare*. Due ragioni, di diversa natura, possono spiegare questa circostanza. Per un verso, riconoscere il legame avrebbe introdotto un’incoerenza, se non una contraddizione, con l’approccio funzionalista: il disegno dei sistemi di *Welfare* attiene infatti direttamente alla sfera della politica; anzi, probabilmente, costituisce uno degli ostacoli più forti a un processo diretto di unità politica europea. In questo senso, riconoscere che esiste un legame *positivo* tra mercato e *Welfare* avrebbe implicato riconoscere esplicitamente l’interdipendenza tra due obiettivi che il disegno funzionalista riteneva possibile, oltre che desiderabile, perseguire in successione separata. Per altro verso, in quegli anni, prospettive inattese erano aperte con forza dall’innovazione finanziaria. Mostrando la possibilità di accrescere enormemente le modalità di combinare i rischi e disperderli nel mercato, l’innovazione finanziaria ampliava enormemente le fonti di assicurazione: per qualsiasi agente economico diventava possibile (auto)-assicurarsi diversificando il proprio portafoglio, cioè acquistando ulteriori rischi non correlati e aggiungendoli al proprio portafoglio originario<sup>21</sup>. Il venir meno della distinzione tra “assicuratore” e “assicurato” rendeva molto più “densi” i mercati finanziari e li faceva al contempo percepire come possibili e generali sostituti dei sistemi pubblici di

---

<sup>20</sup> Per varie ragioni: (i) dal punto di vista sociologico è plausibile ipotizzare in generale una minore avversione al rischio economico; (ii) l’elevata flessibilità del mercato del lavoro è essa stessa, a sua volta, meccanismo di assicurazione dal rischio di disoccupazione; (iii) comunque il diritto antitrust statunitense, con la dottrina Noerr-Pennington, sottrae completamente dallo scrutinio antitrust i comportamenti in attuazione di programmi di intervento statale anche se a essi è associato un effetto anticoncorrenziale: la normativa antitrust è pertanto subordinata in principio alla normativa, statale o federale, che attiene ai programmi di *Welfare*.

<sup>21</sup> A seguito delle innovazioni introdotte negli anni Novanta, qualsiasi strumento finanziario (come qualsiasi combinazione di strumenti finanziari, o “portafoglio”) può essere suddiviso e nuovamente assemblato in titoli derivati, che a loro volta possono essere frazionati e assemblati indefinitamente. In tal modo è sempre possibile, frazionando un portafoglio, associare il rischio di ciascuna frazione a quello del portafoglio originario. Poiché ogni frazione (di qualsiasi entità) di un portafoglio può essere sempre combinata con un altro portafoglio, l’innovazione finanziaria ha aperto anche a portafogli “piccoli” i benefici dell’aggregazione dei rischi ai fini della loro diversificazione: qualsiasi soggetto economico, di qualsiasi dimensione, può trarne indefinitamente vantaggio, perché non è più necessario che un portafoglio aumenti via via di valore per sfruttare l’effetto della legge dei grandi numeri. In altri termini, anche soggetti di piccole dimensioni e avversi al rischio possono “acquistare” rischi, con l’obiettivo di assicurarsi.

assicurazione sociale. In altri termini: l'assicurazione, di cui i sistemi di mercato hanno bisogno per muoversi lungo sentieri di crescita sostenuta, poteva essere offerta dallo stesso sistema di mercato, grazie all'innovazione finanziaria.

Buona parte di questo quadro cambia, sia pure un po' in sordina, negli anni Duemila. Da un lato, l'innovazione finanziaria non è stata all'altezza delle sue promesse, almeno non nella forma assieme magnificante e semplice, con cui le aveva espresse. Dall'altro, l'approccio funzionalista mostrava le sue difficoltà intrinseche. Alla fine, la svolta è stata recepita dal Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) che è stato diviso in due parti, il Trattato dell'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il TUE, all'articolo 3, ridefinisce gli obiettivi dell'Unione Europea in un quadro di gerarchia dei fini. E' interessante scorrerne il testo:

“L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.”

perché contiene una assenza e una presenza meritevoli di nota. Assente è la nozione di mercato unico, che il Piano Delors aveva introdotto nel discorso europeo (nell'articolo 3 si nomina il mercato interno, non il mercato unico). La presenza è quella della Economia Sociale di Mercato, che per la prima volta compare esplicitamente in uno statuto europeo, accompagnata dalla qualificazione “altamente competitiva”. Il richiamo esplicito risulta ben strano se si considera che l'Economia sociale di mercato non aveva avuto bisogno di alzare le proprie insegne quando, negli anni Cinquanta e Sessanta, aveva informato l'integrazione dei mercati e le sue istituzioni in Europa. E' possibile darne due letture, entrambe plausibili. La prima è che dietro al richiamo faccia capolino un *trade-off*, tra “mercato” e “obiettivi sociali”, che il processo di costruzione europea deve (imparare a) comporre. La seconda è che, più che un *trade-off* il richiamo voglia mettere in evidenza una complementarità (più vicina alla tradizione ordo-liberale) tra mercato concorrenziale e istituzioni sociali di assicurazione del rischio economico. Privilegiare una delle due letture è difficile, anche perché, con il Trattato di Lisbona, un altro elemento di rilievo emerge con immediata vividezza dalla scissione nei due Trattati. Nelle precedenti versioni (dal Trattato di Roma al Trattato di Maastricht) la concorrenza era un *obiettivo* dell'Unione europea. Con Lisbona, cessa di essere un *obiettivo* per essere inserita tra gli *strumenti*: le norme del diritto antitrust europeo sono adesso infatti accolte nel TFUE, agli articoli 101 e 102, non nel TUE.

Il Rapporto Monti (2010) al Presidente della Commissione europea coglie lo spostamento del principio di concorrenza dagli *obiettivi* agli *strumenti* dell'Unione ricorrendo alla metafora del mercato che è “un buon servitore, ma un cattivo padrone”. Il Rapporto è un documento di particolare rilievo per cogliere la direzione verso cui si sta muovendo l'Unione europea in tema del legame tra funzionamento del mercato e sistemi di assicurazione sociale. Due sono, a mio avviso, le implicazioni importanti. La prima è la consapevolezza che, nella seconda fase della costruzione europea, l'approccio funzionalista è stato un insuccesso: senza un progresso nel coordinamento politico, non è possibile far progredire il progetto di Mercato unico, né è possibile lasciare che a governare quest'ultimo siano le (sole) regole di concorrenza. La seconda implicazione è che il tema fondamentale intorno al quale costruire il progredire del coordinamento politico in Europa non potrà che essere costituito dalla finalità e dalla portata degli istituti del Welfare State.

Con riferimento alla prima implicazione è utile osservare che il Rapporto non parla di “Mercato interno”, come il Trattato di Lisbona, ma ripropone il “Mercato unico”, chiarendo così che il suo obiettivo ultimo è una riflessione sulle ragioni che, nel corso di due decenni, hanno ostacolato il progetto di Delors. Raccogliendo, nell'ottobre 2010, 50 proposte ispirate al Rapporto Monti, la Commissione europea (2010) le corredeva con l'osservazione introduttiva e generale che l'accrescimento della solidarietà tra i cittadini europei è stato un risultato scontato del processo di unificazione europea fino alla metà degli anni Ottanta; tuttavia, negli anni in cui veniva lanciato il Mercato Unico, il contesto cambiava con la globalizzazione. Per la Commissione, pertanto, la globalizzazione marca una linea di separazione: tra una fase in cui l'allargamento del mercato in Europa si accompagnava *naturalmente* e senza tensioni a una convergenza dei diritti positivi dei cittadini europei a quelli del Paese dove il livello era più elevato e la fase successiva, in cui la diffusione dei diritti positivi nello spazio europeo è diventata problematica. Il nuovo articolo 3 del TUE rivela l'insorgere di questa tensione, la cui soluzione richiede una esplicita dichiarazione di intenti in tema di *coesione sociale*, come anticipato dall'Agenda di Lisbona del 2000 e recepito nel Trattato di Lisbona nel 2009.

La seconda implicazione pone l'enfasi su un contrasto tra Paesi continentali e Paesi anglosassoni e sulla circostanza che, con il processo di unificazione europea, si sono accumulate asimmetrie tra integrazione dei mercati e protezione sociale a livello nazionale. I Paesi anglosassoni sono tradizionalmente più attenti alle ricadute della divisione sociale del lavoro sui consumatori (cioè sui soggetti che delegano ad altri la produzione dei beni e servizi di cui hanno bisogno), mentre i Paesi continentali sono più attenti alle ricadute della divisione sociale del lavoro sui lavoratori e sulle imprese (cioè, sui soggetti delegati allo svolgimento di quelle produzioni). La

cultura oggi prevalente presso i primi spiega anche perché gli istituti del *Welfare State* sono essenzialmente colti nella loro finalità redistributiva; e perché, in questo quadro, l'obiettivo della "coesione sociale" è essenzialmente ricondotto a un atteggiamento "inclusivo" nei confronti dei soggetti svantaggiati (avendo anche cura, per minimizzare il *moral hazard*, che lo svantaggio dipenda dalla lotteria naturale di distribuzione dei talenti, e non dagli esiti della interazione nel mercato). La cultura oggi prevalente nei Paesi continentali privilegia invece la funzione assicurativa degli istituti del *Welfare State* nei confronti dei soggetti che la divisione sociale del lavoro delega ai processi produttivi<sup>22</sup>. Non è irrilevante osservare che il rischio sociale indotto, in misura ingrandita, dalla globalizzazione ricade sui secondi molto più che sui primi. Ma oltre alla contrapposizione, e alla necessità di composizione, di modello anglosassone e modello continentale, il Rapporto Monti mette in evidenza un ulteriore problema che incide sulle prospettive odierne del Mercato unico europeo. Funzione redistributiva e funzione assicurativa presuppongono entrambe la capacità di definire una "comunità rilevante" rispetto alla quale le risorse possono essere redistribuite, o contratti di mutua assicurazione possono essere sottoscritti. A partire dagli anni Novanta, l'ingresso di nuovi Stati membri con livelli di prodotto pro-capite e benessere inferiori a quelli degli Stati membri più antichi, ha modificato i confini entro i quali definire la "comunità rilevante". Questa circostanza non riduce la "domanda" di coordinamento politico per progredire anche nel processo di integrazione economica, ma aumenta le difficoltà di soddisfarla.

In conclusione, la consapevolezza che mercato e concorrenza non sono ostacolati, ma favoriti, da meccanismi istituzionali di assicurazione sociale entra in ritardo e lentamente nel processo di integrazione europea. Nonostante il diritto europeo della concorrenza abbia ampie radici continentali, nella fase iniziale del Mercato unico benchmark di riferimento è stata la cultura anglosassone, nella quale – almeno negli ultimi decenni – il legame tra funzionamento del mercato e istituti di assicurazione sociale è stato più debole. Ne è scaturita una tensione di non facile soluzione, soprattutto nei Paesi di cultura continentale. Più che nella loro dimensione assicurativa, gli istituti del *Welfare* sono stati letti nella dimensione redistributiva (alla quale non è estranea anche una, perversa, dimensione di "rendita"). In ogni caso, come ostacoli allo sviluppo di mercati concorrenziali robusti. A causa di questa incomprensione, l'apertura al mercato è stata sempre più percepita come meccanismo sociale di diffusione del rischio, e ciò ha orientato i soggetti economici a privilegiare scelte economiche caratterizzate da basso rischio e basso rendimento, con effetti

---

<sup>22</sup> Dal punto di vista storico non si può ignorare che la contrapposizione tra "cultura anglosassone" e "cultura continentale" è contingente, nel senso che è riferibile solo agli ultimi decenni. L'idea di *Welfare State* elaborata da Arthur Cecil Pigou, negli anni Venti, ma anche quella sostenuta da Beveridge negli anni Quaranta, era, per molti aspetti, vicina al modello assicurativo dei Paesi continentali, sia pure in una prospettiva più simile a quella universalistica che a quella bismarckiana (cioè, occupazionale) con cui il *Welfare State* si è storicamente sviluppato nei Paesi continentali.

perversi per la crescita del Paese in una fase nella quale la posta in gioco è stata la collocazione dell'apparato produttivo italiana nella divisione internazionale del lavoro. La dimensione assicurativa andava colta e, là dove necessario, corretta; ma non ignorata. Inoltre, l'intera vicenda si svolge sul palcoscenico dell'unificazione europea. Soltanto in anni recenti l'Europa ha cominciato a mostrare consapevolezza della natura potenzialmente pro-mercato e non anti-mercato delle istituzioni del *Welfare State*, grazie alla loro funzione assicurativa. Ma ciò, a sua volta, ha reso ancora più complessa la prospettiva europea, perché ha ingigantito la debolezza intrinseca dell'approccio funzionalista: non è possibile progredire nell'unificazione economica europea, come linea di minor resistenza verso l'obiettivo di una (più difficile) unificazione politica, perché la capacità di decisioni intrinsecamente politiche appare sempre più condizione necessaria per l'unificazione economica. Le difficoltà di costruzione europea hanno avuto implicazioni particolarmente gravi per il sistema italiano che, sul progetto europeo, aveva fatto ampia leva per costruire all'interno del Paese un'accettazione realmente condivisa di istituzioni economiche orientate al mercato e alla concorrenza.

#### **4) Tutela della concorrenza e promozione della concorrenza nell'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.**

Nei paragrafi precedenti mi sono soffermato su due fattori generali che, a mio avviso, hanno agito in modo avverso sugli stimoli alla crescita che ci si attendeva dalle riforme di apertura ai meccanismi di mercato e alla concorrenza. In questo paragrafo vorrei in ultimo concentrarmi su un aspetto più specifico che, come cercherò di chiarire, presenta una importante connessione i punti trattati finora. Mi propongo di analizzare criticamente le modalità con cui ha operato in questi due decenni l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, tenendo conto esplicitamente della peculiarità – descritta nel paragrafo 2.3) – che caratterizzò l'introduzione in Italia dell'istituzione antitrust nel 1990: la combinazione in capo all'AGCM di un obiettivo di “tutela” della concorrenza e di un obiettivo di “promozione” della concorrenza.

La politica della concorrenza ha intrinsecamente due anime, spesso in dissidio tra di loro perché legate a due concezioni teoriche antagoniste del monopolio. Dalla concezione settecentesca, secondo cui il monopolio economico trova il suo fondamento nel potere politico discende la tesi che la politica della concorrenza deve proteggere la libertà di iniziativa degli operatori economici dagli ostacoli che frappone loro il monopolio “istituzionale”. In quest'ottica, fare politica della concorrenza significa rimuovere i meccanismi, in genere normativi, mediante i quali il soggetto depositario del potere politico riserva a sé, o trasmette a specifici delegati, lo svolgimento di un'attività economica che al contempo preclude a ogni altro soggetto economico, utilizzando lo

stesso potere. Politica della concorrenza in questo senso è “promozione” della concorrenza: un’attività che presuppone la capacità di agire sul titolare del potere politico affinché si astenga dall’esercitare il suo potere nella sfera economica<sup>23</sup>. Alla concezione settecentesca del monopolio si contrappone la concezione ottocentesca che vede la fonte del monopolio nelle stesse relazioni di mercato e teme che il potere economico di monopolio, una volta acquisito nel mercato, sia esercitato come possibile (e anche essenziale) fonte del potere politico. Dalla concezione ottocentesca discende la tesi che la politica della concorrenza deve avere come obiettivo la protezione della libertà delle imprese dall’esercizio del potere economico nel mercato da parte di altre imprese. In quest’ottica, fare politica della concorrenza significa identificare ed escludere dall’insieme dei possibili comportamenti delle imprese quelle azioni che, facendo leva sull’esercizio del potere economico o rafforzandolo, limitano la libertà economica di altre imprese. Politica della concorrenza in questo senso è “tutela” della concorrenza, dove la “tutela” è assicurata da una definizione giuridica dei comportamenti che potranno essere *leciti* oppure *illeciti*.

Le ragioni per le quali la legge 287/90 ha cercato di combinare entrambe le anime della politica della concorrenza sono state illustrate nel paragrafo 2.3). La contrapposizione tra le due anime però trascende la specificità della vicenda italiana e le implicazioni che ne discendono meritano di essere analizzate in termini generali. Se si guarda alle due norme fondamentali (divieto di intesa e di abuso di posizione dominante) è evidente che il diritto della concorrenza è attrezzato per rispondere alla seconda anima, non alla prima. Storicamente, in effetti, l’antitrust è nato e si è sviluppato nel solco della concezione ottocentesca. Tuttavia, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, un po’ in tutti i Paesi e sia pure in varia misura, la politica della concorrenza è stata attirata in una riproposizione della concezione settecentesca. In Europa, le caratteristiche del diritto della concorrenza dell’Unione hanno determinato condizioni peculiari di convivenza tra le due anime. Essendo inserite nel Trattato, le norme di diritto antitrust hanno infatti natura “costituzionale” e vincolano gli Stati membri nell’esercizio del potere legislativo ed esecutivo. In particolare, gli Stati membri devono astenersi dall’emanare leggi o regolamenti che siano in contrasto con le norme del Trattato – e tra queste vi sono le norme antitrust sul divieto di intesa e di abuso. Quando una norma interna di un Paese Membro induce le imprese a porre in essere comportamenti vietati dal Trattato, non solo la Commissione europea ma anche le stesse autorità nazionali della concorrenza hanno il potere (le seconde in realtà l’obbligo) di *disattivarle*. Norme interne che, in contrasto con il Trattato, impongano alle imprese intese o comportamenti abusivi rappresentano tuttavia una parte

---

<sup>23</sup> Questa “capacità” può essere di due tipi: può consistere in un potere sovraordinato, oppure può essere esercitata partecipando a una pubblica “agorà” con l’obiettivo di *persuadere* il titolare del potere politico ad astenersi da scelte che potrebbe comunque assumere legittimamente.

relativamente minuscola delle modalità con le quali il potere politico può imporre, consolidare e proteggere il monopolio istituzionale. Al di fuori di questo ambito limitato, la “promozione” della concorrenza negli Stati membri può essere utilmente esercitata dalle istituzioni europee (Commissione e Consiglio) con Direttive e Raccomandazioni che sollecitino modifiche normative e regolamentari per uniformare le politiche a favore del mercato nell’intero spazio europeo. Negli Stati membri, le autorità nazionali di concorrenza sono invece sostanzialmente disarmate per la “promozione” della concorrenza; i *poteri* di cui sono dotati sono infatti tipici dell’attività di “tutela” della concorrenza, che deve essere perseguita attraverso l’applicazione delle norme antitrust.

Come raccontato nel paragrafo 2, nella seconda metà degli anni Ottanta, il dibattito parlamentare italiano vide una contrapposizione tra le due anime di politica della concorrenza, ma anche un chiaro prevalere, ai fini del consenso, dell’anima settecentesca. Il risultato non fu però una attività legislativa (ed esecutiva) volta a eliminare sistematicamente e direttamente gli strumenti normativi mediante i quali il potere politico si riservava l’esercizio del potere economico<sup>24</sup>. Il risultato fu che, nel disegnare la disciplina antitrust nazionale, ci si sforzò di comporre entrambi gli obiettivi di “tutela” e di “promozione” della concorrenza, in un quadro coerente con l’*acquis communautaire*. All’Autorità amministrativa indipendente (l’AGCM) fu affidato il compito, da un lato, di applicare le corrispondenti norme del diritto europeo della concorrenza (che furono riprodotte *verbatim* nelle norme italiane); dall’altro, di collaborare con il Parlamento e il Governo nell’attuazione di politiche volte a rimuovere le situazioni di monopolio istituzionale. La legge 287/90 attribuisce infatti all’AGCM un potere di aggiudicazione (impennato sugli articoli 2, 3 e 4, relativi ai divieti di intesa e di abuso di posizione dominante), un potere di regolazione (impennato sugli articoli 5 e 6, relativi al controllo delle concentrazioni) e un potere di *advocacy* delle ragioni della concorrenza e del mercato da esercitare nei confronti dei poteri legislativo ed esecutivo (impennato sugli articoli 21 e 22, che regolano l’attività di consultiva).

La legge italiana volle così infondere nell’istituzione antitrust non soltanto la seconda anima della politica della concorrenza (il contrasto al monopolio economico), ma anche la prima anima (il contrasto al monopolio istituzionale). Il potere di *advocacy* è però, di per sé, poco più di un “*poter la camicia di bucato - porger la mane al dormiglioso re*”; per cui non si poté evitare che la prima anima fosse infusa intrinsecamente impotente<sup>25</sup>. La seconda anima fu invece bene infusa. Tuttavia

---

<sup>24</sup> Non mancarono ovviamente occasioni nelle quali ciò avvenne, ma il compito di affrontare sistematicamente questa finalità fu trasferito (senza i “poteri” per perseguirla, ovviamente, ed è proprio questo il punto) a un soggetto estraneo all’esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo.

<sup>25</sup> Si rinvia all’analisi di Arisi ed Esposito (2008), che mettono in evidenza come il successo dell’attività di *advocacy* dipende ampiamente dalle seguenti circostanze: (i) la necessità di recepire una normativa europea nell’ordinamento interno; (ii) l’AGCM non si è attivata in proprio ma ha risposto a una richiesta di parere; (iii) oggetto dell’*advocacy* è una normativa secondaria; (iv) l’intervento dell’AGCM non ha come oggetto una normativa già in vigore, ma una

questa seconda anima era stata anche quella che, nel dibattito degli anni Ottanta, numerosi *stakeholder* avevano dichiarato di ritenere non necessaria (e tra questi, non indifferentemente, la grande industria privata e l'imprenditoria pubblica) e che era stata accettata come pegno e corollario dell'adesione del Paese al progetto di unificazione economica europea che in quegli anni veniva messo in cantiere. Così, per ragioni diverse ma convergenti, la capacità di impatto della politica (e delle istituzioni) della concorrenza in Italia è stata legata alle sorti del progetto europeo più di quanto avrebbe potuto essere necessario. Come richiamato nel paragrafo 3.2) il successo della "promozione" della concorrenza è stato sistematicamente condizionato alla circostanza che questa fosse svolta nell'ambito del recepimento interno degli indirizzi di politica della concorrenza e di liberalizzazione dei mercati fissati dalle direttive e dai regolamenti europei e, nella maggior parte dei casi, senza trascenderne il perimetro<sup>26</sup>. Per quanto concerne l'attività di "tutela" della concorrenza, questa – compresi i poteri, in questo caso effettivi, che la legge attribuì all'AGCM - fu accettata in quanto obbligo imposto dall'Europa. Ma, a mano a mano che l'insuccesso del progetto di Mercato unico si rendeva visibile, l'appiglio offerto da una finalità europea sempre più claudicante si rivelò sempre più debole; dando spazio crescente alle insofferenze e alle reazioni del mondo politico e del mondo economico nei confronti di un istituto mai seriamente compreso e accolto in gran parte per ragioni strumentali.

---

normativa nuova e si colloca temporalmente nella fase preparatoria della norma, non in quella di discussione. Arisi ed Esposito osservano anche l'assenza di un trend positivo di successo dell'Autorità (al netto dei fattori quale la scelta migliore del momento di attivazione), interpretandolo come segno di un fallimento dell'AGCM nello sviluppare una "cultura della concorrenza" nel sistema istituzionale del Paese.

<sup>26</sup> Vi furono ovviamente delle eccezioni. Tra queste le più notevoli furono la Riforma del commercio nel marzo 1998 e le cosiddette 'lenzuolate' del ministro Bersani (rispettivamente del luglio 2006 e del gennaio 2007). La Riforma del commercio, pur introducendo profonde modificazioni di principio sull'assetto della distribuzione commerciale, attribuì compiti attuativi di grande rilievo alle Regioni e agli Enti locali, che li esercitarono in ampia misura con modalità di protezione corporativa che negli anni successivi sollecitarono ripetuti interventi dell'AGCM. Le "lenzuolate" si presentarono come poco più di una collezione di interventi specifici. Peraltro, nel primo decreto prevalse la rimozione di vincoli corporativi (abrogazione delle tariffe minime dei professionisti e dei divieti di pubblicità), assieme alla modifica di talune condizioni strutturali del mercato (la distribuzione commerciale; le semplificazioni per la nascita di nuove imprese). Nel secondo decreto prevalsero misure di tutela diretta dei consumatori, spesso con ulteriori restrizioni all'autonomia decisionale delle imprese.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Amatori, F. (2013, a cura di), *Il “miracolo” economico e il ruolo dell’IRI (1949-1972)*, Bari, Laterza.
- Arisi E. e F.M. Esposito (2008), *Un bilancio dell’efficacia dell’attività di advocacy dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Economia e Politica Industriale*, n.2, pp. 140-154.
- Barr, N. (2012), *The Economics of Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Bianco, M. (2003), *L’industria italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Broadberry, S. N., C. Giordano e F. Zollino (2013), La produttività, in Toniolo G. (a cura di), *L’Italia e l’economia mondiale dall’unità a oggi*, Venezia, Marsilio Editori, pp. 257-311.
- Bussolati, C., F. Malerba e S. Torrisesi (1996, a cura di), *L’evoluzione delle industrie ad alta tecnologia in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Cavazzuti, F. (1992), *Privatizzare: alla ricerca di competizione tra due padroni*, in *Il Mulino*, vol.6, pp. 1048-1058.
- Ciocca P. (2007), *Ricchi per sempre?*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Commissione europea (2010) *Verso un atto per il mercato unico. Per un’economia sociale di mercato altamente competitiva*, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni.
- Crafts N., Magnani M. (2013), L’Età dell’Oro e la seconda globalizzazione, in Toniolo G. (a cura di), *L’Italia e l’economia mondiale dall’unità a oggi*, Venezia, Marsilio Editori, pp.97-145.
- Eichengreen, B. (2007), *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, Princeton University Press.
- European Parliament (2005), *Opinion of the Committee on Employment and Social Affairs on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*, Short Justification, PE 355.744, 19 July 2005, by Rapporteur Van Lancker.
- Gerber, D. (1998), *Law and Competition in Twentieth Century Europe – Protecting Prometheus*, Oxford, Clarendon Press.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Guiso, L., P. Sapienza e L. Zingales (2014), *Monnet’s Error?*, Final Conference Draft presented at the Fall 2014 Brookings Panel on Economic Activity, September 11-12, 2014.
- Hayek, F. von (1948), *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press.
- Irti, N. (2004), *L’ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza.
- Monti, M. (2010), *A New Strategy for the Single Market, Report to the President of the European Commission*, 9 May.
- Nardozzi, G. (2004), *Miracolo o declino. L’Italia tra concorrenza e protezione*, Bari, Laterza.
- Novshek, W. e H. Sonnenschein (1987), *General Equilibrium with Free Entry: A Synthetic Approach to the Theory of Perfect Competition*, in *Journal of Economic Literature*, XXV (3), pp.1281-1306.

- Parcu, P.L. (1997), *Stato e concorrenza. L'attività di segnalazione dell'Autorità Antitrust: contenuti, efficacia e prospettive*, in F. Giavazzi, A. Penati e G. Tabellini (a cura di), *Le nuove frontiere della politica economica – 1997*, Il Sole 24 Ore, pp.9-62.
- Pera, A. (2010), *Vent'anni dopo: l'introduzione dell'Antitrust in Italia*, in *Concorrenza e mercato*, rivista annuale di concorrenza, pp.441-466.
- Pigou, A.C. (1929), *The Economics of Welfare*, London, MacMillan.
- Sinn, H.-W. (1995), *A Theory of the Welfare State*, in *Scandinavian Journal of Economics*, 97(4), pp.495-526.
- Toniolo G. (a cura di) (2013), *L'Italia e l'economia mondiale dall'unità a oggi*, Venezia, Marsilio Editori.