

Prefazione

Alessandro Noce, attualmente direttore generale Mercati e infrastrutture energetiche presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ha affidato a queste pagine una intensa testimonianza sul lavoro da lui precedentemente svolto, in qualità di funzionario e di dirigente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Come ogni buon *memoir*, il libro è, in primo luogo, un ricordo di emozioni. Esso trasmette la soddisfazione e l'orgoglio personale per l'attività svolta, per un lavoro che è stato insieme gradito e gratificante.

Il libro ha anche un valore documentario. Buona parte di esso consiste nell'appassionata descrizione – anche con dettagli tecnici, ma con ottimo stile divulgativo – dello svolgimento di diversi procedimenti antitrust importanti. Gran parte dei casi descritti è stata trattata direttamente dell'autore. In questo modo, il libro è una testimonianza privilegiata sui problemi incontrati dalla liberalizzazione dei mercati dell'energia in Italia (settore nel quale Noce ha specifiche competenze), ma i procedimenti descritti e commentati riguardano anche mercati diversi.

La descrizione dei casi è sempre accompagnata da considerazioni attente sull'efficacia dell'azione amministrativa dell'Autorità, sui suoi successi e insuccessi. In tale contesto, Noce ha il coraggio e l'onestà intellettuale di ammettere anche errori dell'Autorità, pur nel vivido rammarico espresso talora nella rievocazione di qualche sconfitta giudiziaria da questa subita.

Il merito del libro sta anche in un insieme di riflessioni sulla storia complessiva dell'Autorità nazionale antitrust. Noce osserva come, in una struttura organizzativamente piccola come è stata l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la personalità dei presidenti sia stata determinante nell'imprimere una certa direzione ai programmi di azione dell'Autorità. In questa prospettiva, la rievocazione della personalità

e dei programmi dei diversi presidenti, svolta con grande equilibrio, fornisce un contributo di rilievo alla storia dell'Autorità.

Ciò che traspare, soprattutto, dalla lettura del libro è però la sensazione di dignità e di orgoglio che può formarsi nei pubblici funzionari chiamati a svolgere il loro lavoro in un'autorità amministrativa indipendente, avendo come esclusivo punto di riferimento la cura di interessi definiti dalla legge, senza soggezione gerarchica a un'autorità politica (e pur con limitati spazi di discrezionalità all'interno dell'attività svolta). In questa prospettiva, attenzione è dedicata anche ai rapporti fra diverse autorità indipendenti, con il rilievo – molto interessante e non scontato – secondo cui l'inclinazione collaborativa ha complessivamente prevalso sull'opposta tendenza a creare conflitti di competenza.

La trattazione si ferma al 2018, sicché rimangono fuori gli ultimi anni, particolarmente pesanti per la politica di concorrenza. L'autore è passato oggi a un altro «mestiere», ma l'esperienza maturata nel lungo tempo trascorso, e rievocata nel libro, fa sorgere l'auspicio che egli, sia pure da una diversa prospettiva, voglia continuare nei prossimi anni le sue riflessioni sulla storia della politica della concorrenza in Italia.

Introduzione

Questo libro è un racconto in prima persona di come è nato e si è sviluppato in Italia il «mestiere dell'antitrust», e cioè l'insieme di conoscenze, di esperienze, di professionalità che chi lavora nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha dovuto mettere in campo per svolgere il proprio lavoro.

Ho scelto di descrivere in un linguaggio semplice e meno tecnico possibile il «mestiere dell'antitrust» attraverso la mia esperienza lavorativa in AGCM da giovane funzionario prima, da funzionario *senior* poi e infine da dirigente, lungo un periodo dal 1994 alla fine del 2018.

L'AGCM è un'istituzione piccola e, di conseguenza, fortemente influenzabile dalle caratteristiche del vertice, del presidente e di altri componenti del Collegio; ciò ha significato che la sua storia attraverso gli anni – ovviamente per come l'ho vissuta personalmente – si è colorata di sfumature, o di veri e propri cambi di rotta, susseguitisi nel tempo sulla base delle impostazioni di volta in volta seguite.

Come conseguenza di ciò il racconto dell'evoluzione del «mestiere dell'antitrust» durante gli anni della presidenza Amato (1994-1997) sarà diverso da quello della presidenza Tesauro (1998-2004), da quello della presidenza Catricalà (2005-2011) e infine da quella di Pitruzzella (2012-2018). Mi sono fermato al 2018 perché l'ultima presidenza Rustichelli è ancora in corso ed è dunque presto per darle una dimensione storica che consenta di apprezzarne le differenze (o le similitudini) rispetto a quelle che l'hanno preceduta.

Complice il tono informale e assolutamente non accademico utilizzato nella scrittura – ovviamente nei limiti che la materia consente – e tenuto conto che vi sarà una coesistenza – a volte nella stessa pagina – di passaggi molto diversi tra loro, il libro si caratterizza per avere un ritmo sincopato dovuto al rapido cambiamento di registro: dalla ricostruzione

del contesto storico all'approfondimento di un caso, da una nota di costume a un episodio vissuto in prima persona.

La speranza che un piano di lavoro di questo tipo possa incontrare l'interesse di chi legge deriva da due aspetti.

Il primo è legato alla natura dell'istituzione di cui si raccontano le vicende, che per età, caratteristiche e compiti si è posta nel passato, e si pone tutt'ora, in un ambito peculiare del panorama della pubblica amministrazione italiana, e che, in modo non scontato, si è progressivamente conquistata un ruolo di primo piano nell'assetto dell'economia italiana nonostante un contesto che non si è mai particolarmente distinto per una spiccata sensibilità alla virtù della concorrenza e dell'efficienza dei mercati. Si tratta di un esito per nulla scontato se torniamo indietro a quel momento del 1990 in cui la normativa antitrust fu approvata nel generale disinteresse, tranne quello di uno sparuto gruppo di cultori del mercato che allignavano nei ranghi di quelli che al tempo venivano chiamati i partiti laici (con l'unica notevole eccezione di Guido Rossi, che era invece un indipendente di sinistra).

L'AGCM fu la prima autorità amministrativa indipendente a fare il suo ingresso nella dialettica tra istituzioni (se non consideriamo Banca d'Italia e CONSOB, che comunque hanno le loro caratteristiche specifiche). Ne sono seguite negli anni altre, di regolazione di settori industriali a rete, di tutela dei dati personali, di vigilanza sugli appalti, di garanzia degli scioperi, ecc. Ma l'AGCM, come spesso accade ai primi figli nelle famiglie numerose, ha fatto da apripista, ha dovuto spesso affrontare per prima una serie di situazioni nuove, di problemi organizzativi e di rapporto con l'autorità politica che poi sono divenute patrimonio comune nel comparto delle autorità amministrative indipendenti.

Il secondo aspetto che potrebbe rendere degna di interesse la prospettiva (sicuramente non ortodossa) con cui questo libro affronta le vicende raccontate va ritrovata nell'originale mix di competenze e di esperienze che chi ha lavorato in AGCM ha sperimentato in questi anni: questioni legate al funzionamento dei settori industriali; problemi giuridici ed economici spesso molto complessi; rapporti con studi legali molto preparati; contatti ai massimi livelli con l'alta burocrazia amministrativa; coordinamento costante con gli uffici della Commissione europea e con quelli delle autorità di regolazione settoriale. Chi ha saputo giovare di questo straordinario bagaglio di esperienze ha costruito una professionalità unica nel panorama italiano che è andata via via arricchendosi a

seguito di tutte le fertilizzazioni provenienti dai vari ambiti di contatto. Ciò ha permesso di osservare i fenomeni economici sottoposti all'esame dell'AGCM da un'angolazione che, per latitudine e interdisciplinarietà degli approcci, ne ha certamente comportato una comprensione non comune.

Il libro offre chiaramente una fotografia parziale sull'operato dell'AGCM, influenzata dalle mie interpretazioni dei fatti e dalle esperienze che ho vissuto.

Ho infatti scelto di parlare esclusivamente di casi affrontati direttamente (cosa che non mi ha tuttavia impedito, quando possibile, di pervenire a conclusioni di più ampio respiro). Per quanto molto ampia sotto il profilo cronologico – dodici anni come funzionario nelle direzioni istruttorie e quasi diciassette come dirigente in varie funzioni – la mia esperienza in AGCM ha certo risentito fortemente della specializzazione settoriale che ha caratterizzato il mio lavoro: principalmente il settore dell'energia in tutte le sue articolazioni, ma anche in misura minore i settori dell'industria pesante, dei trasporti, farmaceutico e agroalimentare. Gli esempi scelti per raccontare l'evoluzione del mestiere dell'antitrust sono stati attinti pertanto esclusivamente da questi settori.

Coerentemente con l'obiettivo di non voler scrivere un libro sull'economia e il diritto antitrust, non ho appesantito il testo con la citazione di fonti normative, precedenti giurisprudenziali (se non quelli citati nel testo), riferimenti alla letteratura teorica, ecc. Le uniche note a piè di pagina sono pertanto quelle relative ai riferimenti dei procedimenti di AGCM descritti, delle decisioni dei giudici amministrativi citate, delle citazioni virgolettate che ogni tanto compaiono nel testo.

Gli esperti di antitrust potrebbero a volte trovare il tono con cui discuto dei casi descritti in questi paragrafi troppo colloquiale, quasi da chiacchiera al bar. Si tratta di una scelta consapevole. Il taglio generale dato alle pagine che seguono è infatti quello di un racconto informato di vicende che ho vissuto in prima persona, aperto anche ai non addetti ai lavori che vorranno cimentarsi nella lettura, nella convinzione di essere nella posizione di poterne onestamente parlare in questo modo avendone in realtà esplorato negli anni tutti gli aspetti – giuridici, economici, tecnici, procedurali – che in queste pagine verranno però largamente, se non del tutto, trascurati.

Un'altra scelta che ho fatto attiene al modo in cui nel libro cito i protagonisti dei fatti raccontati. Gli unici nomi che compariranno nelle pa-

gine seguenti, oltre quelli dei politici e dei personaggi pubblici, saranno quelli dei presidenti, dei componenti dell'Autorità dei suoi primi quattro Collegi e dei segretari generali; dove necessario, verranno citati anche i nomi dei componenti dei Collegi di altre autorità di regolazione indipendenti o di amministratori delegati di grandi imprese. Tutti gli altri personaggi che compariranno, colleghi di AGCM, avvocati, dipendenti di altre autorità, dipendenti delle imprese vigilate, ecc., per quanto a volte facilmente identificabili dai lettori informati, non verranno nominati. Trattandosi di colleghi, conoscenti di lunga data e in qualche caso di amici ho pensato che la cosa migliore fosse non citarne nessuno. I diretti interessati che leggeranno il libro si ritroveranno in fatti e situazioni magari dimenticate o, comunque, raccontate dalla mia prospettiva.

Ho infine scelto di non far precedere mai il racconto dei fatti da giudizi sull'operato delle persone. Per tutti i personaggi che compariranno nelle pagine seguenti (presidenti, componenti, funzionari, avvocati, manager, ecc.) ho cercato di rappresentare in maniera oggettiva il ruolo avuto nell'evoluzione del mestiere dell'antitrust. È d'altro canto ovvio che chi legge potrà scorgere tra le righe le preferenze, le idiosincrasie, a volte anche i miei pregiudizi, ma lo sforzo che ho tentato di fare è stato di sottolineare per ognuna delle fasi in cui ho distinto il racconto, e nonostante le oggettive diversità di impostazione seguite dalle varie presidenze che si sono alternate, gli elementi che ognuna di essa ha apportato all'arricchimento della cultura della concorrenza in Italia; cultura della concorrenza che, ancorché spesso recessiva rispetto alle altre culture prevalenti nel Paese, ha sicuramente conquistato un posto fisso nel patrimonio a cui attingere per la gestione dell'economia e della cosa pubblica italiane.

Un ultimo *caveat*. Per quanto abbia scritto queste pagine tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024, la realtà che esse descrivono appare molto datata se raffrontata con quella che stiamo sperimentando negli ultimi anni, diciamo a partire dalla pandemia e, subito dopo, dalla crisi attivata dall'invasione russa dell'Ucraina. Questi eventi, unitamente ad alcune tendenze di lungo periodo connesse, da un lato, alla necessità di intervenire sul cambiamento climatico e dall'altro alla crisi del multilateralismo e della globalizzazione dei commerci, hanno, in particolare per l'Europa, modificato profondamente il quadro di riferimento, determinando un progressivo allontanamento da una fiducia acritica nella capacità autoregolatoria dei mercati e dalla conseguente ricerca di maggiore

protezione (dalla concorrenza dei Paesi a basso costo, dai possessori di risorse primarie), nonché dalla domanda di un maggior intervento pubblico nell'economia. Il racconto dell'esperienza connessa all'evoluzione del mestiere dell'antitrust tra il 1994 e il 2018 assume pertanto le caratteristiche di un esame, sebbene da una certa prospettiva specifica, di una fase storica ben precisa – che possiamo collocare tra la fine del XX secolo e i primi due decenni del XXI secolo, in cui nei Paesi occidentali, e soprattutto in Europa, si è costruito un modello di sviluppo caratterizzato dall'apertura dei mercati. Nell'ultimo capitolo del libro cercherò di abbozzare, senza alcuna presunzione di analiticità, alcune linee di tendenza di una possibile evoluzione del mestiere dell'antitrust nei prossimi anni proprio sulla scorta dei fenomeni e delle tendenze recenti appena descritte.