

Signor Presidente, signori Onorevoli,

ringrazio anzitutto per questo invito rivolto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato a fornire il proprio contributo sull'indagine conoscitiva che queste commissioni stanno svolgendo. Sarà, ovviamente, il contributo di un'Autorità chiamata a tutelare la concorrenza e, dunque, di chi si occupa essenzialmente dei comportamenti di impresa e, per questa via, in modo indiretto, della tutela dei consumatori.

L'obiettivo della normativa a tutela della concorrenza consiste infatti nel favorire i comportamenti virtuosi delle imprese a vantaggio dei consumatori. La tutela della concorrenza non persegue intenti dirigisti volti a predeterminare i percorsi dello sviluppo industriale e produttivo né a stabilire direttamente le condizioni di offerta di beni e servizi. Il diritto della concorrenza delimita le possibili strategie d'impresa, impedendo che vengano poste in essere intese restrittive, che le imprese abusino della loro posizione dominante e che tramite processi di concentrazione si costituiscano o si rafforzino posizioni dominanti nei mercati. E' precisamente attraverso interventi diretti ad impedire, o comunque a contrastare e perseguire, comportamenti d'impresa vietati dalla normativa antitrust che l'Autorità contribuisce a far sì che i benefici originati da una maggiore concorrenza raggiungano effettivamente i consumatori, conseguendo così anche l'importante obiettivo di aumentare la fiducia dei cittadini nei meccanismi di mercato.

Gli effetti attesi di una politica di tutela della concorrenza sono dunque effetti indiretti, che possono concretamente manifestarsi solo nel lungo periodo, attraverso la loro capacità di indurre modifiche nel sistema delle relazioni economiche tra gli operatori del mercato.

E' questa la prospettiva con la quale un'autorità di concorrenza si attiva necessariamente attraverso interventi specifici, che sanzionano specifici comportamenti o prevengono il determinarsi di assetti industriali non desiderabili dal punto di vista concorrenziale. Talvolta i suoi interventi possono anche sortire effetti immediati, come nel caso in cui impediscono abusi da parte di soggetti monopolistici, ma il più delle volte essi mirano ad incidere sulle regole di comportamento delle imprese, mettendo in moto processi virtuosi i cui effetti ultimi possono manifestarsi solo gradualmente e in un periodo lungo. In altre parole l'efficacia dell'azione dell'Autorità e, dunque, l'effetto benefico delle dinamiche concorrenziali, anche e soprattutto nei confronti dei consumatori, certamente non può essere misurato sull'entità della sanzione, cui va ricondotto unicamente un effetto deterrente, bensì in termini di impatto sul funzionamento del mercato. Tale impatto, tuttavia, non è e non può essere immediato: si pensi, ad esempio, a un intervento dell'Autorità con cui viene censurato e sanzionato uno scambio di informazioni tra imprese volto a favorire il mantenimento di un contesto collusivo caratterizzato, a danno dei consumatori, da un significativo indebolimento delle dinamiche concorrenziali. E' fin troppo evidente che un tale intervento avrà un impatto concreto in un periodo medio lungo, necessitando una modifica di atteggiamenti consolidati che porti, in ultima analisi, a una diversa organizzazione dell'industria e, dunque, all'innescarsi di dinamiche concorrenziali. Il mutamento delle regole di comportamento vuole essere – anche e soprattutto – un potente incentivo alle imprese, affinché esse siano in grado di esercitare un più efficiente controllo dei propri costi.

In questa stessa prospettiva l'Autorità ha svolto e sta svolgendo un ruolo potenzialmente di rilievo anche con riferimento alle modalità di approvvigionamento di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione; e ciò sia attraverso provvedimenti con cui ha censurato e sanzionato intese tra imprese volte a dividersi tra loro il mercato degli appalti pubblici, piuttosto che competere

e consentire all'amministrazione di spuntare prezzi più bassi, sia attraverso numerosi pareri in merito al disegno di gare concorrenziali negli appalti di lavori e negli appalti di beni e servizi.

Ciò detto, va rilevato che i settori produttivi nei quali l'economia italiana è specializzata nella divisione internazionale del lavoro, e mi riferisco in particolare alle attività manifatturiere, sono in ampia misura settori concorrenziali. La capacità del sistema economico italiano di essere davvero competitivo nei mercati internazionali è legata alle condizioni di costo; queste, a loro volta, sono connesse con le condizioni concorrenziali dei settori fornitori degli input intermedi e dei beni finali di consumo, i cui prezzi incidono sui livelli dei salari e, quindi, sul costo del lavoro.

Molti servizi alle imprese e molti beni di consumo finale sono prodotti in settori non aperti alla concorrenza internazionale, nei quali possono annidarsi aree di appropriazione di rendite monopolistiche. Queste aree sono spesso soggette a forme di organizzazione delle industrie che non favoriscono il confronto competitivo – è questo il caso dei servizi finanziari, bancari e assicurativi - e a forme ingiustificate di regolazione, come ad esempio nel campo dei servizi professionali. Assetti regolamentari restrittivi caratterizzano a tutt'oggi numerosi mercati, anche nell'ambito dei servizi privati a livello locale. La situazione è certamente migliorata in questi ultimi anni come conseguenza dell'azione comunitaria e anche di numerosi interventi di ispirazione nazionale, ma non in modo sufficiente a garantire l'eliminazione di nicchie protette e, di converso, maggiori possibilità di scelta per i consumatori, con contestuale riduzione dei prezzi.

Un tema di grande attualità, oggetto di discussione anche in questa sede, è quello concernente l'andamento dei prezzi al dettaglio di alcuni prodotti, che si inserisce in un contesto generale in cui molti consumatori collegano l'avvento dell'euro a un aumento eccessivo dei prezzi. L'autorità di concorrenza, giova ribadirlo, non interviene in presenza di un aumento generalizzato di prezzi, a meno che tale aumento non sia il frutto di equilibri collusivi oppure, ma con uno strumento di natura molto diversa, per segnalare quelle forme ingiustificate di regolazione che consentono il persistere di aree protette, impedendo l'operare dei meccanismi concorrenziali, che determinano effetti benefici per i consumatori.

Per quanto riguarda la distribuzione commerciale, è innegabile che negli ultimi anni si è assistito in Italia a un ampio processo di liberalizzazione, che ha riguardato soprattutto gli esercizi caratterizzati dalle dimensioni più piccole, ormai praticamente liberi nelle loro decisioni di localizzazione e di assortimento. La concorrenza tra esercizi più modesti è quindi elevata. Per le medie e grandi superfici è stato invece mantenuto un regime autorizzatorio che prevede l'intervento delle amministrazioni comunali e regionali sulla base di criteri principalmente improntati alla programmazione urbanistica. In realtà, molte Regioni hanno dato un'interpretazione restrittiva delle disposizioni normative nazionali, mantenendo in vita una programmazione strutturale dell'offerta che prevede ingiustificati vincoli quantitativi alle possibilità di ingresso nel mercato degli esercizi di dimensione più grande. Come conseguenza di queste politiche, in molte Regioni gli ingressi di nuove imprese, soprattutto nei segmenti degli ipermercati, sono possibili solo tramite acquisizioni di operatori esistenti ed accorpamenti delle relative licenze. Le limitazioni amministrative all'aumento del numero degli operatori nelle medie e grandi superfici, particolarmente rilevanti nel Mezzogiorno, tendono a indebolire l'operare della concorrenza tra gli operatori di dimensione più grande e a impedire che le riduzioni dei costi associate alla maggiore dimensione raggiungano i consumatori. Va da sé, ad esempio, che se il numero degli ipermercati è inferiore a quello necessario per soddisfare la domanda dei consumatori, gli ipermercati esistenti mantengono un rilevante potere di mercato e i loro prezzi rimangono pertanto elevati. Come conseguenza rimangono elevati anche i prezzi del dettaglio tradizionale.

E' chiaro da questo quadro che frenare ingiustificatamente l'adeguamento della struttura della distribuzione commerciale alle mutate esigenze dei consumatori determina importanti svantaggi, in termini di disponibilità di luoghi alternativi di acquisto e di condizioni di vendita.

Oltre alle limitazioni alla concorrenza introdotte da una regolazione delle autorizzazioni all'accesso spesso ingiustificatamente restrittiva, la regolazione influenza negativamente anche molti comportamenti d'impresa. Con il Decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2001, n. 218, è stata recentemente data attuazione alla previsione sulle vendite sottocosto, con conseguenti effetti negativi sulle dinamiche concorrenziali nella distribuzione al dettaglio. Una generalizzata limitazione delle possibilità di utilizzazione delle vendite sottocosto, oltre che ridurre la concorrenza tra gli esercizi più grandi, penalizza infatti, ed ingiustificatamente, anche gli esercizi più piccoli. Il problema è che ogni intervento regolatorio di restrizione della concorrenza, riducendo gli ambiti nei quali gli operatori competono, produce effetti dirompenti che vanno ben al di là di quanto atteso, proprio perché riduce gli incentivi a competere e determina, di conseguenza, il mantenimento di prezzi generalmente più elevati.

Una possibile risposta alle preoccupazioni in materia dei prezzi è pertanto una maggiore liberalizzazione della distribuzione commerciale (sia in termini di autorizzazioni all'ingresso nel mercato che in relazione ai comportamenti delle imprese), non il ricorso a ulteriori forme di regolazione, dagli effetti incerti ma in un bilancio globale certamente negativo per lo sviluppo dell'economia nazionale.

Un'attenzione particolare meritano, dal punto di vista concorrenziale e in termini di impatto sui consumatori, i settori che offrono servizi di pubblica utilità. Tali settori rivestono infatti grande rilievo, sia in quanto fornitori di input intermedi dell'industria, sia in quanto fornitori di servizi finali di consumo. Le condizioni concorrenziali di questi settori sono state oggetto di attenzione prevalente dei programmi di liberalizzazione che hanno interessato il nostro Paese assieme agli altri Paesi membri dell'Unione europea. Il processo di liberalizzazione può anche richiedere tempi lunghi di attuazione, ma esige un orientamento di politica economica costante e mirato allo scopo. Il suo successo è in ampia misura legato alla realizzazione, che per molti aspetti appare ancora lontana, di un vero mercato unico europeo. Se nel settore delle telecomunicazioni benefici significativi sono stati già conseguiti, sia in termini di prezzi che di condizioni di offerta, per lo meno in alcuni ambiti come il radiomobile, la telefonia interurbana o i collegamenti ad Internet, molto rimane da compiere con riferimento agli altri settori di pubblica utilità, quali energia, gas, trasporti, poste.

Le ragioni di queste differenze sono complesse e attengono soprattutto alle modalità con cui la liberalizzazione dei mercati è stata realizzata, a loro volta collegate alla rapidità e alla facilità del passaggio dal monopolio a una situazione di mercato pienamente concorrenziale. In particolare, in alcuni mercati delle telecomunicazioni, in considerazione delle opportunità di differenziazione del prodotto originate dal progresso tecnico, i nuovi entranti sono in grado di acquisire rapidamente quote di mercato non del tutto marginali. Viceversa negli altri servizi di pubblica utilità e, in particolare, nell'elettricità e nel gas, non basta liberalizzare per conseguire una vera concorrenza. Sono invece necessari una preparazione attenta, un monitoraggio continuo e una notevole flessibilità regolatoria, non sempre facilmente realizzabili, anche perché molti interventi andrebbero effettuati preventivamente.

Evoluzioni in parte diverse stanno caratterizzando il settore del trasporto aereo dove solo recentemente le direttive comunitarie di liberalizzazione dell'Unione Europea hanno iniziato a

produrre risultati importanti per gli utenti. Le nuove compagnie a basso prezzo operano adesso anche in Italia, sia pure ancora non in maniera diffusa sulle tratte nazionali. I benefici della liberalizzazione sui prezzi cominciano a essere evidenti. Anche da un punto di vista regolamentare occorre favorire queste evoluzioni, in particolare aprendo i mercati degli slot e favorendo la costruzione di nuovi aeroporti. I nuovi entranti hanno il chiaro obiettivo di guadagnare quote di mercato a scapito dei tradizionali vettori nazionali, fissando prezzi inferiori anche del 90% rispetto a quelli finora prevalenti. La loro strategia, se avrà successo con gli utenti come sembra, innescherà reazioni analoghe anche nei vettori dominanti, con ricadute in termini di prezzi e di presenza nel mercato assai rilevanti.

In conclusione, la liberalizzazione degli accessi al mercato non implica di per sé il conseguimento di una concorrenza effettiva. La liberalizzazione consente l'ingresso di concorrenti, ma se essi entreranno e quanto del mercato riusciranno a coprire dipende dalle caratteristiche tecnologiche dell'offerta e anche dalla specifica struttura delle imprese che storicamente si è venuta determinando.

A ciò si aggiunga che i settori di pubblica utilità sono “settori a rete”. Questo implica che alcune fasi del processo produttivo sono “monopoli naturali”; altre fasi, invece, possono e debbono essere aperte alla concorrenza. Nei “monopoli naturali” una effettiva ricaduta di benefici sui consumatori e sulle imprese utilizzatrici deve essere affidata ad una efficace politica di regolazione. Condizioni concorrenziali possono e devono invece essere instaurate nelle altre fasi dei processi produttivi, ma la loro piena realizzazione è legata alla capacità degli ex monopolisti di definire un proprio ruolo, appropriato al mutato contesto di mercato: ciò rende necessari interventi strutturali efficaci. Per l'energia elettrica l'Autorità ha ripetutamente sostenuto che la quota del 50% della generazione lasciata a Enel è ancora eccessiva, soprattutto se Enel mantiene una posizione di rilievo negli impianti marginali, cruciali per la determinazione del prezzo. Inoltre, la separazione gestionale della rete di trasmissione, pur essendo certamente stata un'esperienza positiva per gli utenti di energia elettrica, visti i benefici conseguiti nelle recenti rinegoziazioni dei contratti d'interconnessione, non è sufficiente per garantire lo sviluppo di un vero mercato concorrenziale nel quale le forniture da e per l'estero siano facili da effettuare. Senza una separazione anche proprietaria le decisioni in materia di manutenzione straordinaria, di ampliamento e di rafforzamento della rete, essenziali per consentire ai nuovi generatori l'accesso al mercato, continuano, infatti, a essere influenzate dall'ex monopolista. Analoghe considerazioni valgono per il gas, anch'esso un settore dove la semplice liberalizzazione non è sufficiente a conseguire una struttura concorrenziale. In particolare, il 75% del mercato rimane coperto da Snam, una quota assai rilevante. Da questo punto di vista sarebbero stati necessari interventi più incisivi. Inoltre, per la rete di trasporto di Snam, a differenza di quanto avvenuto nell'elettricità, è stata introdotta una separazione solo societaria, all'interno di una struttura proprietaria che resta verticalmente integrata, con effetti disincentivanti per lo sviluppo della concorrenza. Del pari, sarebbe stato auspicabile rendere indipendente dal punto di vista proprietario anche le infrastrutture di stoccaggio, che nel gas sono essenziali anche per i nuovi operatori.

Le argomentazioni a favore di queste separazioni, e l'Autorità in questi ultimi anni è intervenuta al riguardo in numerose occasioni, sono tuttavia poco ascoltate. Il paradosso consiste però nella circostanza che se questi interventi non vengono effettuati con decisione i benefici della liberalizzazione, per i consumatori e per il Paese, sono ridotti o addirittura assenti.

In definitiva, una fase di transizione complessa e lunga può richiedere che il percorso di liberalizzazione veda una interrelazione tra tutela della concorrenza e attività di regolazione. E'

importante, tuttavia, che l'intervento di regolazione non sacrifichi, in vista di benefici di breve periodo che verrebbero inevitabilmente e presto dissipati, l'affermarsi di quelle condizioni necessarie per consentire, sia pure nel lungo periodo, che siano assicurati contesti pienamente concorrenziali.

Un'ultima annotazione. L'Autorità, oltre a perseguire e censurare i comportamenti di impresa in violazione della normativa antitrust, ha effettuato numerose segnalazioni e pareri ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, che sanciscono la competenza dell'Autorità a intervenire nel processo normativo segnalando al Parlamento, al Governo, alle Regioni e agli enti locali norme o progetti normativi che regolamentano i mercati in maniera ingiustificatamente restrittiva. Si tratta, com'è noto, di interventi non vincolanti, talvolta ignorati oppure contrastati con argomentazioni fondate su superati riferimenti ai campioni nazionali e su una non meglio precisata competitività dell'economia nazionale. L'Autorità ritiene utile, oltre che doveroso ai sensi della legge che è chiamata ad applicare, continuare questo tipo di intervento in una logica sempre cooperativa e di sostegno nell'interesse del Paese.