

Commissione V (Bilancio Tesoro e Programmazione) della Camera dei  
Deputati

*Indagine conoscitiva sulle politiche di privatizzazione*

Audizione del Presidente  
dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato  
Prof. Giuseppe Tesaro

Roma, 19 maggio 2004

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, ringrazio per aver dato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'opportunità di fornire il proprio contributo di riflessione sulle politiche di privatizzazioni realizzate in Italia. Il mio intervento si concentrerà soprattutto sui rapporti tra concorrenza e privatizzazioni, al fine di evidenziare il rapporto non automatico esistente tra i due fenomeni quali forze per lo sviluppo di contesti competitivi, per poi fornire spunti di riflessione sulle politiche in corso di elaborazione.

## **1. Privatizzazione e concorrenza**

In linea teorica, innescando benefici processi di riorganizzazione della struttura proprietaria delle imprese pubbliche, le privatizzazioni possono condurre a sensibili miglioramenti strutturali dei mercati dal punto di vista dell'operare dei meccanismi concorrenziali. Più specificamente, restituendo molte società a dimensioni di efficienza gestionale e competitività, esse consentono il superamento di taluni limiti connessi alla loro gestione pubblica. E' ormai largamente acquisito, infatti, che la proprietà pubblica, oltre a imporre al *management* obiettivi che talora entrano in conflitto con il conseguimento dell'efficienza produttiva e allocativa, impedisce che venga esercitata sui comportamenti d'impresa la disciplina del mercato per il controllo proprietario, con effetti nel lungo periodo assai negativi sulla profittabilità e sull'efficienza dell'impresa. In secondo luogo, l'accesso delle imprese pubbliche a forme di finanziamento statale in parte svincolate dal controllo di mercato, quali ad esempio i fondi di dotazione e le garanzie offerte dallo Stato sul capitale di debito, introducono rilevanti distorsioni alla concorrenza nei mercati in cui tali imprese si trovano a competere con operatori privati che non dispongono di analoghe facilitazioni finanziarie. In terzo luogo, l'impresa pubblica spesso dispone di un potere di mercato tale da poter realizzare condotte escludenti ai danni dei concorrenti attivi nei settori a monte, a valle o contigui rispetto a quello ove storicamente detiene la posizione dominante l'impresa *incumbent*.

Al fine di svolgere una analisi il più possibile lineare e razionale, appare indispensabile chiarire, innanzitutto, il rapporto tra privatizzazione e liberalizzazione, quest'ultima essenziale complemento per evitare che il cambiamento della natura del

controllo societario si risolva in una mera trasformazione del monopolio pubblico in monopolio privato, senza alcun avvio del gioco competitivo.

In Italia, purtroppo, gli obiettivi di tutela e promozione della concorrenza stentano ad affermarsi nell'ambito delle privatizzazioni. Infatti, la vendita di un monopolio è sempre privilegiata dai ministeri che sovrintendono alle entrate pubbliche, perché apparentemente più vantaggiosa per le casse dello Stato, sicché il dibattito sul se privatizzare è stato ed è a tutt'oggi normalmente svolto nell'ottica di far fronte alle esigenze di riequilibrio della finanza pubblica. Pur essendo innegabile la necessità di far fronte all'esigenza di risanamento del debito pubblico, non si può però commettere l'errore di far prevalere l'obiettivo "di fare cassa" rispetto a quello di ristrutturare gli assetti dei principali settori economici nazionali, prima della privatizzazione, secondo i principi del libero mercato. Tra l'altro, anche l'obiettivo di apertura dei mercati non sempre implica una totale privatizzazione dei settori, potendo essere talvolta economicamente preferibile il mantenimento di alcune fasi della filiera "in mano pubblica".

Con riferimento alla nozione di privatizzazione, essa individua la fase di passaggio del controllo, in termini di effettivo esercizio del potere di gestione, dallo Stato a soggetti terzi privati. Può sembrare superfluo un simile chiarimento, ma se si guarda alla realtà nazionale si può constatare come spesso si sia usato impropriamente il termine privatizzazione per qualificare semplici dismissioni di quote, senza alcuna perdita del controllo dell'impresa da parte della "mano pubblica".

Attualmente, o perché si sono realizzate solo forme di "dismissione", come sopra definite, o perché solo proclamate ma mai avviate, rimangono diverse aree dell'economia nazionale con una "dominante" presenza di operatori pubblici. A tutt'oggi, infatti, restano sotto il controllo dello Stato alcune importanti imprese, tra cui Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, Eni, Enel, Alitalia, RAI, Anas, Enav, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Spa, Eur e Fintecna. A queste devono aggiungersi le società di gestione dei servizi pubblici locali (in particolare distribuzione del gas naturale, elettricità, ciclo idrico integrato, raccolta e smaltimento dei rifiuti), in larga parte detenute o comunque controllate dalle amministrazioni locali.

Il permanere di un simile controllo non sempre, e non necessariamente, deve essere valutato in termini negativi. L'Autorità che presiede ha sostenuto e sostiene che

in specifiche fasi della filiera produttiva, normalmente le fasi centrali di trasmissione/trasporto, possa essere opportuno, se non necessario, conservare la natura pubblica dell'impresa. Si tratta dei contesti nei quali risulta elevato il rischio di fallimento del mercato. Tuttavia, anche in tali casi, va attentamente valutato se sia possibile l'uscita dello Stato con un processo di privatizzazione e l'intervento più efficiente di un soggetto terzo regolatore in grado di assicurare condizioni di accesso eque, trasparenti e non discriminatorie. Nel seguito svilupperò tale problematica con riferimento a specifici settori economici.

L'analisi economica, quale trasfusa negli interventi fatti dall'Autorità antitrust (sia di tipo istruttorio che di tipo conoscitivo/consultivo attraverso indagini e segnalazioni), ha reso evidente che la scelta di mantenere una struttura verticalmente integrata conserva in capo all'operatore ex-monopolista un incentivo a sfruttare il proprio potere di mercato su una fase della filiera per disincentivare, o comunque non agevolare, lo sviluppo di politiche aggressive da parte dei potenziali concorrenti attivi a monte e/o a valle. In particolare, la generalità dei settori investiti o parzialmente investiti dai processi di privatizzazione presentano un mercato "centrale" con tutte le caratteristiche del monopolio naturale, o dei limiti tipici che conducono al fallimento del mercato; si tratta delle reti di trasmissione necessarie e non duplicabili (almeno non immediatamente e non facilmente) per il trasporto dell'energia elettrica, del gas naturale o, ancora, per i servizi di telecomunicazione e ferroviari.

Al riguardo, rileva osservare che, anche laddove i processi di privatizzazione si sono realizzati (il riferimento è, a titolo di esempio, al settore delle tlc) o dove dovrebbero realizzarsi a breve (il richiamo è al settore dell'energia elettrica), rimane precisamente il problema connesso alla soluzione, spesso adottata, di privatizzare *l'incumbent* nazionale lasciando in essere una struttura verticalmente integrata lungo tutte le fasi della filiera produttiva/distributiva. Privatizzare l'operatore *incumbent* integrato verticalmente crea le condizioni di un monopolio di rete e ciò incentiva l'uso strumentale dei diritti di passaggio per ostacolare la concorrenzialità nei mercati a monte e/o a valle teoricamente liberalizzati.

In assenza di scelte radicali di separazione proprietaria tra le diverse fasi verticalmente integrate, i processi di privatizzazione o dismissione rischiano di rendere sterile nel futuro il tentativo di avviare il gioco concorrenziale tra l'ex-monopolista e i terzi nuovi entranti nei mercati potenzialmente liberalizzati.

Tuttavia, anche la separazione verticale (proprietaria) non sempre appare sufficiente. Infatti, l'entità che risulta detenere il controllo della fase centrale della filiera produttiva, quindi dei c.d. "diritti di passaggio", richiede, pur se privatizzata, una oculata attività di regolazione. Rileva notare che separazione e regolazione non possono essere scisse, nel senso che, come dirò nel seguito, laddove manca la prima risulta "impotente" la seconda. L'interesse a controllare l'accesso per limitare la competitività dei concorrenti a monte o a valle da parte del soggetto privatizzato, ma non verticalmente separato, si è rivelato fenomeno spesso condizionante l'efficiente ed efficace intervento regolatorio ex-ante. L'intervento antitrust ex-post è certamente possibile, ma non agevole e spesso esposto al rischio di sovrapposizioni nei ruoli con l'autorità di regolamentazione settoriale. Questo dovrebbe indurre ad un ripensamento dei ruoli tra le diverse autorità, o meglio, alla ricerca di strumenti e di spazi per rendere più permeabili le rispettive funzioni in vista di un reale sviluppo competitivo dei mercati.

## **2. I processi di privatizzazione e liberalizzazione dei principali settori economici in Italia**

Per poter capire quale sia lo spazio per le privatizzazioni e quali siano le forme più appropriate della presenza pubblica in alcune fasi, è opportuno un esame delle problematiche concorrenziali specifiche di taluni settori.

Partendo da un settore realmente privatizzato (ove cioè vi è stata una completa cessione del controllo pubblico ad un soggetto privato) quale la **telefonia fissa/mobile**, merita osservare, come dimostrato dagli interventi istruttori dell'Autorità antitrust, il rischio concreto di condotte escludenti poste in essere dall'ex-monopolista pubblico rimasto proprietariamente integrato. L'accesso alla rete è, infatti, strumento essenziale per i concorrenti a monte e a valle pure in tale settore, con la conseguenza di un possibile accesso strategicamente restrittivo a danno dei terzi da parte dell'operatore proprietariamente integrato.

Il ricorso alla regolamentazione di settore risulta essenziale ma, proprio per il permanere del legame proprietario, direttamente "condizionato" dal medesimo soggetto regolato. L'Autorità di regolazione, infatti, quali che siano i suoi poteri, risulta

fortemente vincolata dall'asimmetria informativa rispetto al soggetto regolato; a sua volta, quest'ultimo ha maggiori incentivi a sfruttare tale vantaggio, per condizionarne l'intervento a suo favore, in presenza di una struttura verticalmente integrata.

L'Autorità antitrust ha frequentemente osservato come un simile legame rischi di rendere solo teorico il principio di accesso equo e a condizioni trasparenti: l'uso di benchmark europei e criteri come la "best practice" appare necessario affinché dati di costo storici difficilmente accertabili non rendano la tariffa, pur regolata, un ostacolo per l'operare competitivo dei terzi.

Quanto detto dimostra come la regolamentazione *ex-ante* non possa essere sufficiente senza una riorganizzazione strutturale anteriore ai processi di privatizzazione/liberalizzazione. Regolazione e tutela del mercato richiedono, insieme ad una più oculata politica industriale in materia di privatizzazioni/liberalizzazioni, la condivisione di un pensiero "comune" e lo sviluppo di forme di stretto coordinamento per l'armonizzazione delle rispettive politiche e l'individuazione dei rispettivi ruoli. La regolamentazione deve intervenire nella fase di accesso alle infrastrutture e nelle fasi a valle o a monte solo nel periodo di avvio del mercato liberalizzato. La tutela del mercato deve invece assicurare costantemente, dato questo scenario, il controllo *ex-post*.

In merito al settore dell'**energia elettrica** non si è ancora compiuto il tanto atteso processo di privatizzazione. In attesa che si realizzi e in questa fase di mera dismissione, l'Autorità ha più volte espresso il convincimento che la riunificazione tra la proprietà e la gestione della rete elettrica possa rappresentare un miglioramento della originaria impostazione del processo di liberalizzazione del settore elettrico (che ha posto in capo ad ENEL la "nuda proprietà" della rete di trasmissione elettrica), in particolare in quanto contribuisce a predisporre più stringenti incentivi a effettuare gli investimenti in infrastrutture di trasmissione idonei a sostenere l'incremento di offerta necessario a coprire il crescente fabbisogno interno. Come le esperienze della scorsa estate hanno reso evidente, l'attuale dotazione infrastrutturale di rete risulta inadeguata a coprire le crescenti esigenze del sistema economico italiano. Le gravi debolezze del sistema nazionale di approvvigionamento elettrico si riflettono anche sullo specifico funzionamento del mercato, in quanto ostacolano la concorrenza tra gli operatori presenti e pregiudicano le condizioni di entrata da parte dei concorrenti potenziali.

Indipendentemente da scelte eventualmente già effettuate dal legislatore in ordine alla privatizzazione dell'operatore di rete, merita di essere sottolineato che, ai fini della sicurezza degli approvvigionamenti e della continuità del servizio, il sistema di rete dovrebbe dare adeguato risalto all'obiettivo di assicurare costantemente la disponibilità di un livello adeguato di capacità trasmissiva. Tale obiettivo potrebbe non essere agevolmente perseguito da parte di operatori guidati da logiche privatistiche, con il conseguente rischio di una sistematica carenza delle dotazioni infrastrutturali. Ciò implica che l'assetto ideale dovrebbe lasciare in mano pubblica il sistema di rete, procedendo invece alla privatizzazione dei mercati a monte e a valle.

In ogni caso, indipendentemente dalla scelta che attiene alla natura pubblica o privata del soggetto proprietario e gestore dell'infrastruttura di rete, l'Autorità antitrust ha ribadito, anche recentemente, che la completa separazione proprietaria tra rete di trasmissione elettrica ed operatori attivi nelle fasi a monte (generazione) ed a valle (distribuzione e vendita) è essenziale affinché l'operatore di rete mantenga, sia in materia di accesso alla rete, sia con riferimento al dispacciamento degli impianti di generazione, i profili di terzietà e di indipendenza necessari affinché nel mercato elettrico operino effettive condizioni concorrenziali. In quest'ottica ci si domanda perché mantenere quote dell'*incumbent*, anche se con diritti di voto congelati al 5%.

Chiarita l'esigenza di una netta separazione verticale, appare centrale qualche considerazione sull'avviato processo di liberalizzazione nel mercato a valle della vendita finale. Infatti, proprio nell'aprile 2004 ha visto la luce la c.d. Borsa elettrica. La realtà di questi giorni sta dimostrando che senza un processo di reale apertura dal lato dell'offerta nessun effetto competitivo è da attendere e nessun impatto sui prezzi realisticamente sperabile. Anzi, il permanere di un elevato grado di concentrazione nell'offerta rischia di consentire al leader di mercato di mantenere politiche di prezzi crescenti senza alcun incentivo a strategie aggressive da parte di terzi concorrenti/clienti a valle. In altri termini, la presenza dell'*incumbent* in posizione dominante nella fase dell'approvvigionamento, gli scarsi investimenti da parte di terzi nella generazione, i colli di bottiglia nella rete, sono tutti fattori che rendono ancora elevatissimo il potere di mercato esercitato dall'ex-monopolista nella vendita finale. I suoi concorrenti sono normalmente clienti nell'approvvigionamento. Liberalizzare senza pianificare e incentivare l'ingresso di nuovi-indipendenti offerenti si rivela una operazione di mera facciata. Semplificare le procedure di autorizzazione per la realizzazione di nuove centrali, incentivare i processi di potenziamento degli impianti esistenti, evitare l'uso

strumentale del controllo della rete e dei suoi miglioramenti via la separazione proprietaria, sono priorità senza la cui realizzazione non si può parlare di liberalizzazione.

A ciò si aggiunga che la stessa regolamentazione non può supplire ai problemi di tipo strutturale richiamati. E' indubbio che l'intervento regolatorio può limitare alcune condotte restrittive (quali l'introduzione di contratti differenziali che sterilizzano estrazioni di profitti crescenti), volte a incentivare politiche (tacite o esplicite) di prezzi non aggressivi. Tuttavia, si tratta di interventi di breve periodo e utili nella fase di avvio che non possono assicurare un reale processo di apertura dei mercati con effetti positivi per il benessere sociale se tale processo è impedito da una struttura industriale ancora strutturata a "vantaggio" dell'*incumbent*.

Anche con riferimento al settore del **gas naturale** valgono le stesse considerazioni di principio svolte per il settore dell'energia elettrica. Affinché gli attesi processi di privatizzazione e liberalizzazione si realizzino e perché le necessarie misure di incentivo alla concorrenza, da implementare nella fase a monte dell'approvvigionamento, siano in grado di esercitare i propri effetti sul mercato della vendita, appare necessario eliminare ogni residua possibilità, in capo all'impresa *incumbent*, di influenzare il gioco competitivo con comportamenti opportunistici nei segmenti monopolistici (trasporto internazionale, trasporto nazionale e stoccaggio).

Posto che a livello nazionale appare sempre indispensabile procedere ad una separazione verticale di tipo proprietario tra rete e resto delle attività a monte e a valle, con riferimento alle infrastrutture internazionali di trasporto di gas, si deve evidenziare la criticità rappresentata dalla posizione di Eni nell'assetto di controllo delle società estere proprietarie delle infrastrutture e/o nella disponibilità quasi esclusiva dei relativi diritti di transito. La soluzione preferibile per evitare di sterilizzare qualunque processo di privatizzazione-liberalizzazione e per incentivare potenziamenti non rinviabili, sarebbe prevedere una separazione proprietaria completa tra le attività di vendita sul mercato nazionale e quelle di trasporto internazionale.

Nell'immediato, si ritiene necessario procedere quanto prima all'identificazione di un percorso normativo (ad esempio in sede di recepimento della direttiva 55/2003/CE) che porti ad una gestione meno opaca, da parte di ENI, dei gasdotti internazionali. Come soluzione definitiva, invece, si auspica, come detto, la cessione da



parte di Eni delle quote di capitale sociale detenute in Snam Rete Gas e dell'intera partecipazione detenuta in Stogit. Esito di tale processo dovrebbe essere la creazione di un Independent System Operator (ISO) che detenga e gestisca le infrastrutture di trasporto e di stoccaggio. Questa misura sembra necessaria, inoltre, per superare i problemi regolatori e competitivi connessi alla verifica delle condotte delle attuali società (SRG e Stogit) rispetto ai terzi, e per la creazione di incentivi al potenziamento delle infrastrutture di trasporto ed infrastrutture di stoccaggio.

La creazione di un ISO potrebbe, inoltre, incentivare l'avvio di un mercato dello stoccaggio e del trasporto del gas in grado di far dell'Italia (ed in particolare della zona della pianura padana) un hub continentale in concorrenza con quelli nord europei, così da rendere liquida e realmente indipendente l'offerta di gas a livello nazionale. Senza questi interventi di politica industriale nessun processo di privatizzazione/liberalizzazione può condurre ad effetti pro-competitivi nell'intero settore.

Passando al settore **radiotelevisivo**, va anzitutto sottolineato che l'operare di meccanismi concorrenziali costituisce condizione essenziale ma non sufficiente a garantire il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione. Va poi evidenziato che la RAI, dovendo essere quotata sui mercati azionari, dovrebbe competere nella raccolta pubblicitaria radiotelevisiva, massimizzando i propri profitti. In considerazione del fatto che il prezzo borsistico di una società è dato dal valore scontato dei profitti attesi futuri, la RAI dovrà necessariamente tendere a massimizzare il valore dei ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria. La creazione di una società quotata in borsa, dotata peraltro di peculiari regole di corporate governance che non garantiscono un controllo stabile da parte degli azionisti delle attività del management, potrebbe risultare incoerente con l'obiettivo di affidare, per concessione e sulla base di contratti di servizio stipulati con il Ministero delle Comunicazioni e gli enti locali, lo svolgimento del servizio pubblico generale radiotelevisivo. Tale servizio, infatti, comporta qualificati obblighi in termini di estensione e contenuti dell'informazione e di missioni di utilità sociale.

Considerato che lo svolgimento per concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo e la massimizzazione dei profitti risultano obiettivi difficilmente conciliabili, il soddisfacimento di entrambi da parte di una società destinata ad essere quotata sul mercato borsistico potrebbe non risultare adeguato al perseguimento delle due funzioni. Né, a tal fine, la mera separazione contabile appare uno strumento

sufficiente a disciplinare il comportamento societario e garantire l'effettiva separazione delle attività dell'azienda regolamentata.

Di conseguenza, la nuova struttura organizzativa della RAI non appare idonea alla costituzione di un soggetto che possa svolgere in modo efficiente l'attività di servizio pubblico generale e contemporaneamente competere efficacemente con gli altri operatori nel mercato della raccolta pubblicitaria, assicurando un'adeguata pressione concorrenziale nei riguardi dell'altro operatore storico presente nel settore.

L'Autorità ha più volte ribadito che il perseguimento dell'obiettivo di servizio pubblico generale, nonché l'esigenza di assicurare un'adeguata pressione concorrenziale nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria richiede un intervento strutturale quale la separazione societaria, ovvero la creazione, così come avviene nel Regno Unito con la BBC e Channel 4, di due società distinte: la prima con obblighi di servizio pubblico generale finanziata attraverso il canone, la seconda, a carattere commerciale, che finanzia le proprie attività attraverso la raccolta pubblicitaria. Per quest'ultima sarebbe auspicabile sia il collocamento delle azioni sul mercato borsistico, così come attualmente previsto, sia la definizione di regole di *corporate governance* che garantiscano un effettivo controllo dell'operato del management.

Inoltre, anche con riferimento al settore dei media, appare centrale ribadire che il processo di privatizzazione, non accompagnato ad un ripensamento della struttura verticalmente integrata, rischia di non condurre ad esiti pro-competitivi nei mercati a valle dei contenuti e della raccolta pubblicitaria, in considerazione del prossimo passaggio dall'analogico al digitale. Sul punto, due sembrano essere i nodi concorrenziali e regolatori da affrontare:

(i) la presenza di una struttura verticalmente integrata (dalla disponibilità delle infrastrutture/impianti trasmissivi, quindi al controllo sull'accesso - c.d. *broadcasting*, alla disponibilità delle frequenze, alla produzione di contenuti, sino alla raccolta pubblicitaria);

(ii) la necessità di un nuovo intervento regolatorio e di una nuova analisi concorrenziale, in grado di assicurare una equa ed efficiente riallocazione delle risorse (le frequenze) indispensabili alla presenza di più operatori dimensionalmente in grado di competere con prodotti differenziati e di qualità.

Al fine di sintetizzare queste problematiche si osservi che in Italia, diversamente da altri Paesi, il settore dei media è caratterizzato dalla forte integrazione dei principali attori, sia nella proprietà delle infrastrutture che nella proprietà/gestione degli impianti/frequenze (c.d. reti), oltre alla massiccia presenza dei medesimi soggetti nelle fasi a valle dei contenuti e della raccolta pubblicitaria. L'integrazione tra infrastrutture e impianti/frequenze appare una peculiarità della struttura del settore che potrebbe risultare fattore di ostacolo ad uno sviluppo realmente competitivo del futuro mercato dell'accesso ai contenuti sulle piattaforme digitali.

Infatti, mentre nell'analogico la proprietà delle infrastrutture e la titolarità delle frequenze inevitabilmente identificavano lo stesso operatore (non essendo possibile tecnicamente il passaggio di più canali per rete), nel digitale si creerà un nuovo mercato dell'accesso alla piattaforma, c.d. broadcasting, essendo possibile la presenza di più canali e quindi l'affitto a terzi di una parte del multiplex. Se nel passato l'integrazione era una diretta conseguenza dei limiti della tecnologia, nel futuro non solo tale integrazione non sarà più necessaria, ma sarà da valutare con occhio critico, dato il rischio di un suo utilizzo strumentale quale veicolo per "controllare" e condizionare i concorrenti, detentori di contenuti e quindi offerenti di spazi pubblicitari. In questo senso, la mera separazione societaria, prevista anche dalla recente riforma sul settore radiotelevisivo, non appare sufficiente e la netta separazione proprietaria tra operatori di rete e fornitori di contenuti è di centrale importanza per un processo di privatizzazione e di liberalizzazione con reali effetti pro-competitivi.

Rivedere tale struttura verticalmente integrata e sollecitare la creazione di un mercato delle infrastrutture e degli impianti "separato" dal mercato delle frequenze, è forse pensiero meritevole di una qualche riflessione. La separazione verticale e quindi l'attribuzione ad uno o più soggetti della proprietà delle infrastrutture-impianti e del potere di gestirne l'accesso a vantaggio dei terzi detentori delle frequenze (da intendersi come meri titoli attributivi di un diritto di trasmissione), da un lato, dovrebbe assicurare l'assenza di trattamenti discriminatori e poco trasparenti a danno degli operatori televisivi concorrenti; dall'altro, dovrebbe incentivare una gestione efficiente delle infrastrutture e degli impianti (in termini di sviluppo, nuovi investimenti, loro espansione, ecc), essendo questo il veicolo per realizzare profitto via l'affitto dei canali agli operatori a valle.

Al problema della integrazione verticale si deve aggiungere, parlando dell'effetto della privatizzazione sulla competitività reale nei mercati a valle, il problema di tipo regolamentare connesso alla allocazione delle frequenze, strumento necessario per qualunque sviluppo della concorrenza nell'accesso. Sul punto è significativo osservare che l'Italia rappresenta un contesto unico in cui, la mancanza di un processo centralizzato di coordinamento e di assegnazione delle frequenze, ha comportato dapprima, durante gli anni '70 e '80, una corsa all'accaparramento di frequenze e, successivamente, una situazione di saturazione e di occupazione di fatto della banda dello spettro frequenziale allocata al servizio radiotelevisivo. Tale processo ha prodotto un assetto caratterizzato dall'esistenza di notevoli problemi, sia di congestione dello spettro, sia interferenziali, nonché da un rilevante livello di concentrazione. Tra l'altro, tale congestione è ancor più evidente se si tiene conto che il numero di impianti e frequenze nella disponibilità di un operatore televisivo non è un indicatore univoco della sua capacità trasmissiva. Ciò che rileva è l'efficienza di servizio, ovvero la percentuale del bacino nella quale un impianto è necessario ai fini della fornitura del servizio televisivo agli utenti finali. In quest'ottica il conteso italiano è gravato da problemi connessi alla disponibilità di frequenze inutilizzate e ridondanti, quindi da una allocazione del tutto carente e inefficiente, certamente non idonea allo sviluppo di un mercato dell'accesso competitivo.

Quanto detto, e nell'ottica di analisi cui ho fatto cenno, dovrebbe condurre alla ragionevole conclusione che l'attuale assetto delle reti analogiche per la trasmissione del segnale televisivo terrestre in ambito nazionale è particolarmente concentrato, con una distribuzione delle frequenze la cui efficienza andrebbe attentamente valutata e quindi ripensata con una nuova allocazione, alla luce dello sviluppo competitivo del futuro sistema digitale. Del resto, questo modello seguirebbe quanto realizzato nei principali Paesi europei ove, alla rigorosa assegnazione delle frequenze si è poi accompagnata, si veda il Regno Unito, la Francia e la Spagna, una disintegrazione verticale degli operatori.

### **3. La nuova disciplina dei cd. poteri speciali attribuiti allo Stato nelle imprese privatizzate (*golden share*)**

Le privatizzazioni possono incrementare l'efficienza delle imprese nella misura in cui la loro esposizione al rischio di scalata permette alle forze di mercato di esercitare un controllo sulla *performance* dell'impresa e sull'operato del *management*. Talvolta, quando vengono lasciati ingiustificati poteri all'azionista di minoranza pubblico, i meccanismi di mercato non sono in grado di operare pienamente. E' questo, ad esempio, il caso dei cosiddetti poteri speciali (chiamati, sull'esempio inglese, *golden share*) di cui all'articolo 2 della legge n. 474/94 come modificata dall'art. 66 della legge n. 488 del 1999 e, da ultimo, dall'art. 4, commi 223 e 231, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

In una serie di pronunce adottate tra il 2002 e il 2003, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito i limiti dei regimi nazionali che riservano al Governo determinate prerogative di intervento sulla struttura azionaria e sulla gestione delle imprese privatizzate appartenenti a settori strategici dell'economia. Al fine di adeguare la normativa interna ai precetti comunitari, la legge finanziaria per il 2004 ha introdotto novità importanti per quanto riguarda la disciplina dei poteri speciali, conformando così la normativa italiana in materia ai principi comunitari.

L'Autorità giudica positivamente le previsioni introdotte, volte a meglio circoscrivere le condizioni che possono giustificare le restrizioni derivanti dalla *golden share*, nonché la discrezionalità del Governo in ordine all'attivazione dei poteri speciali. Innanzitutto, l'opposizione – a differenza del potere di gradimento che si configura come un'autorizzazione preventiva – realizza un intervento *ex post*, più rispettoso dell'autonomia decisionale degli investitori. In secondo luogo, il potere di opposizione risulta limitato nel tempo, potendo essere attivato entro termini rigorosi e molto ristretti. Infine, gli interventi del Ministro, che possono aver luogo solo in caso di concreto pregiudizio agli interessi vitali dello Stato, devono essere motivati e possono essere sottoposti a controllo giurisdizionale. Queste tre caratteristiche, che ricalcano in gran parte quelle previste nella normativa belga, giudicata legittima dalla Corte di giustizia, rendono oggettive e proporzionate le restrizioni contenute nella nuova versione dei poteri speciali italiani.

#### **4. La nuova disciplina sulla vendita delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici**

Un'ultima notazione, infine, merita di essere fatta con riguardo alla disciplina sulla vendita delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici. Quanto alle modalità di dismissione delle partecipazioni azionarie pubbliche, la novità riguarda il passaggio da un sistema incentrato prevalentemente sull'offerta pubblica di vendita a uno basato su procedure 'trasparenti e non discriminatorie, finalizzate 'anche' alla diffusione dell'azionariato tra il pubblico dei risparmiatori e degli investitori istituzionali'. Tale previsione modifica l'art. 1, comma 2, della legge n. 474 del 1994 che aveva manifestato una certa preferenza per il modello della *public company*, disponendo che la vendita delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici avvenisse 'di norma' mediante offerta pubblica di vendita. Con le modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2004, l'impostazione originaria viene in parte abbandonata. Saranno i principi di trasparenza e di non discriminazione a delimitare, d'ora in poi, la discrezionalità del Governo. Viene così opportunamente ampliata e resa più flessibile la gamma delle tecniche a disposizione per la dismissione di imprese direttamente o indirettamente controllate dallo Stato.

L'effetto atteso dal Governo con la modifica della disciplina è quella di imprimere una maggiore accelerazione alle privatizzazioni sostanziali. Al riguardo è importante che, nella pratica, i principi di trasparenza e di non discriminazione non restino mere enunciazioni di principio. E pertanto necessario che le ragioni di eventuali esclusioni siano motivate chiaramente, in modo da poter valutare il loro carattere necessario e proporzionato.

Ringrazio per l'attenzione.